



Hvorfor gik Danmark i krig?

Irak og tværgående analyser

Mariager, Rasmus Mølgaard; Wivel, Anders

Publication date:
2019

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Mariager, R. M., & Wivel, A. (red.) (2019). *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser*.

HVORFOR GIK DANMARK I KRIG?

Irak og tværgående analyser



Redigeret af Rasmus Mariager og Anders Wivel

*Hvorfor gik
Danmark i krig?*

Irak og tværgående analyser

Bind 3

Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.)

Forord

Dette bind er skrevet af Regin Schmidt, Anders Wivel, Clara Lyngholm Mortensen, Jens Elo Rytter og Anders Henriksen.

Schmidt har skrevet fremstillingen ”We are soul mates. En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Irak 2003”, Wivel har skrevet ”Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak. En analyse af de offentligt fremførte argumenter for Danmarks militære engagement”, Mortensen og Wivel har skrevet ”Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018”, mens Rytter og Henriksen har skrevet ”Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet”.

Schmidt, Wivel og Mortensen har haft uhindret adgang til relevant kildemateriale beroende i blandt andet Udenrigsministeriets, Statsministeriets, Forsvarsministeriets og Værnsfælles Forsvarskommandos arkiver. Desuden har forskerne indsamlet og anvendt et omfattende kildemateriale af ikke-statslig proveniens, herunder har forskerne anvendt materiale fra privatarkiver og foretaget interviews med politikere og embedsmænd. For en oversigt over fremstillingernes materialegrundlag henvises til de enkelte analyser.

Undersøgelserne udgør en del af grundlaget for udredningen *Hvorfor gik Danmark i krig?*

Rasmus Mariager
Forskningsleder

Anders Wivel
Viceforskningsleder

Indhold

Forord	3
We are soul mates. En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Irak i 2003	7
<i>Regin Schmidt</i>	
Hvorfor bidrog. Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak? En analyse af de offentligt fremførte argumenter for Danmarks militære engagement	363
<i>Anders Wivel</i>	
Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018	541
<i>Clara Lyngholm Mortensen og Anders Wivel</i>	
Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet	639
<i>Jens Elo Rytter og Anders Henriksen</i>	

We are soul mates

EN ANALYSE AF BESLUTNINGS-
PROCESSEN BAG DET DANSKE
MILITÆRE ENGAGEMENT I IRAK I 2003

REGIN SCHMIDT

Indhold

Akronymer og forkortelser	13
Kort over Irak	16
 Indledning	 17
Kildemateriale	19
Forskningsoversigt	20
Fremstillingens opbygning og hovedresultater	33
 DEL 1 BAGGRUND 1968-2001	 41
 1. Inddæmning: Golfkrig og våbeninspektioner 1990-1997	 43
Saddam Husseins regime	43
Saddam Husseins udenrigspolitiske mål	46
Golfkrigen 1991	49
Inddæmning	51
Afvæbning	53
Danmarks deltagelse i Golfkrigen	56
Arven efter Golfkrigen	57
 2. Konfrontation: Operation Desert Fox 1998	 59
Februar-krisen	59
På vej mod regimeskift: De neokonservative	67
Operation Desert Fox	70
USA's unilateralisme	75
1998 og 2003: Brud eller kontinuitet?	78
 3. Danmarks Irak-politik fra Desert Fox til 11. september	 81
Inddæmning plus	81
Danmarks politik over for Irak 1999-2001: Inddæmning, men...	84

På vej mod en ny strategi?	88
Delkonklusion	93
DEL 2 FRA 11. SEPTEMBER TIL BAGHDAD 2001-2002	95
4. "Regeringen vil støtte USA hele vejen", september 2001-februar 2002	97
Bush-doktrinen	97
Iraks involvering i 11. september	100
Irak næste mål?	104
Et negativt scenarie	108
Kampen mod det onde	111
Fra defensiv til offensiv støtte	114
5. Kursen sættes, marts-juli 2002	115
Tvangsdiplomati	115
"Kursen synes at være lagt"	117
Storbritannien skifter spor	119
Masseødelæggelsesvåben	121
"Danmark ville til sin tid utvivlsomt yde sin støtte"	124
EU-formandskabet og krisen om Irak	130
En skjult dagsorden?	134
6. Scenen sættes, august-november 2002	135
Verdenssamfundet forberedes	135
"Other necessary means might be called for": Tidlige amerikansk-danske drøftelser	141
Masseødelæggelsesvåben	143
Forsvarets Efterretningstjeneste	150
Fra et fornuftigt bud til uvished	154
"Beviserne skulle kunne holde i Byretten"	159
"The Day After"	163
FN-sporet: Diplomati eller legitimering?	168
"Et politisk skøn": 12. september-notatet	172
Resolution 1441	177
Delkonklusion: På vej mod en beslutning?	182

DEL 3 VEJEN TIL KRIG, NOVEMBER 2002-MARTS 2003	185
7. Beslutningen om et militært bidrag, november 2002-januar 2003	187
"I think war is inevitable"	187
Den amerikanske henvendelse	189
"Det var i dag, man traf en klar beslutning om, at man ville deltage i en krig i Irak"	197
Dansk forbindelsesofficer til US Central Command	201
Danmark mellem EU, NATO og USA	204
"Nedtællingen begynder"	209
"Fravær af vidnesbyrd er ikke et vidnesbyrd om fravær": Våbeninspektørernes første rapport til Sikkerhedsrådet,	
27. januar 2003	212
"Et ord er et ord": Regeringens Sikkerhedsudvalg den	
30. januar 2003	216
"In order not to be too specific": FN-forankring	225
Troika	231
De otte statslederes læserbrev	234
Delkonklusion: To beslutninger	238
8. Mens vi venter på Blix, 28. januar-6. marts 2003	239
Køreplanen	239
Colin Powells præsentation i Sikkerhedsrådet 5. februar 2003	242
"Spillet er ude"	246
Nedtælling til krig	249
"Den inderste cirkel i koalitionen": Det danske militære bidrag	252
Mellem Washington, London og Paris	256
Våbeninspektørernes anden rapport til Sikkerhedsrådet, 14. februar 2003	260
Folkeretsnotatet den 14. februar 2003	262
Regeringsmødet den 15. februar 2003	265
Fredsdemonstrationerne den 15. februar 2003	267
En ny resolution? Juridiske scenarier	268
Delkonklusion	274
9. Slutspil, 7.-21. marts 2003	275
Våbeninspektørernes sidste rapport, 7. marts 2003	275

"War mode"	277
"DK må ikke komme ud i løftebrud ift USA"	279
Trusselsbilledet, planerne og legitimeringen	284
Den endelige beslutning? Mødet i Statsministeriet	
fredag aften den 14. marts 2003	289
FN-sporet slutter	294
Stilhed før stormen	296
Bekymring i Det Hvide Hus	298
Folkeretsnotatet af 17. marts 2003	301
Regeringens Sikkerhedsudvalg den 17. marts 2003	304
"Vi er ligeglade med, hvad jurister siger i denne sag"	307
"Et helt nødvendigt signal til denne verdens tyranner"	310
"Det vil ikke blive glemt"	313
Beslutningsforslag nr. B 118	315
"Irak har masseødelæggelsesvåben. Det er ikke noget, vi blot tror. Vi ved det."	320
Operation Iraqi Freedom	322
"Mange folk glemte, hvad det hele handler om"	324
Delkonklusion: På vej mod krig	326
Konklusion	327
Masseødelæggelsesvåben og FE	327
Den folkeretlige vurdering	328
Videregivelse af oplysninger	329
Motiver til beslutningen	333
Ydre påvirkninger	334
Indre påvirkninger	335
Fortidens skygge	337
Fremtidens skygge	338
Kilder og litteratur	339
Statslige arkiver	339
Private og ikke-statslige arkiver	339
Interviews	339
Publiceret kildemateriale	339
Aviser og nyhedsbureauer	353
Litteraturliste	353

Akronymer og forkortelser

ABC	Atomic, Biological and Chemical
AWACS	Airborne Warning and Control System (system til luftbåren varsling og kontrol)
CENTCOM	U.S. Central Command (hovedkommando i det amerikanske forsvarsministerium for Mellem-østen, Østafrika og Centralasien)
CIA	Central Intelligence Agency
DANATO	Danmarks faste politiske repræsentation i NATO
DIA	Defense Intelligence Agency
DIIS	Dansk Institut for Internationale Studier
DUPI	Dansk Udenrigspolitisk Institut
EU	Den Europæiske Union
FCO	Foreign and Commonwealth Office
FE	Forsvarets Efterretningstjeneste
FBI	Federal Bureau of Investigation
FMN	Forsvarsministeriet
FN	Forenede Nationer
GCHQ	Government Communications Headquarters
HUMINT	Human Intelligence (efterretninger indhentet gennem personkilder)
IAEA	International Atomic Energy Agency (Det Internationale Atom Agentur)
ICC	International Criminal Court (Den Internationale Straffedomstol)
ICJ	International Court of Justice (Den Internationale Domstol)
IISS	International Institute for Strategic Studies
INC	Iraqi National Congress
IPP	Iraqi Perspectives Project

JCS	Joint Chiefs of Staff
JT	Juridisk Tjeneste (Udenrigsministeriet)
ISG	Iraq Survey Group
KDP	Kurdistan Demokratiske Parti
KFOR	Kosovo Force (stabiliseringsstyrke)
NATO	North Atlantic Treaty Organisation (Den Nordatlantiske Traktatorganisation)
NIE	National Intelligence Estimate
NSA	National Security Agency
NSC	National Security Council
OFF	Oil for Food
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
ORHA	Office of Reconstruction and Humanitarian Affairs
OSP	Office of Special Plans
PNAC	Project for the New American Century
PUK	Kurdistan Patriotic Union
RCC	Revolutionary Command Council
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SFOR	Stabilization Force (Bosnien-Hercegovina)
SGP	Senior Political-Military Group on Proliferation (NATO)
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe (øverste hovedkvarter for de allierede styrker i Europa)
SOFA	Status of Forces Agreement
STM	Statsministeriet
UAV	Unmanned Aerial Vehicle (førerløse droner)
UM	Udenrigsministeriet
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (FN's Flygtningehøjkommissær)
UNMOVIC	United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission
UNSCOM	United Nations Special Commission

UNSCR	United Nations Security Council Resolution (sikkerhedsrådsresolution)
WHIG	White House Iraq Group
WMD	Weapons of Mass Destruction (masseødelæggelsesvåben)

Kort over Irak



Indledning

Den følgende fremstilling om beslutningsprocessen før Danmarks militære engagement i Irak i 2003 er et bidrag til udredningen om det historiske forløb, der ledte frem til operationerne i Kosovo, Afghanistan og Irak i perioden fra 1998 til 2003. Fremstillingens formål er at bidrage til udredningens overordnede formål at "kortlægge baggrunden for de politiske beslutninger om dansk deltagelse og sikre en retvisende beskrivelse og læring for eftertiden."¹ Der er således tale om en beskrivelse og analyse af *den politiske beslutningsproces*, der lå til grund for beslutningen om dansk deltagelse. Den politiske beslutningsproces omfatter regeringen, Folketinget (herunder Det Udenrigspolitiske Nævn), de tre centrale ministerier (Udenrigs-, Forsvars- og Statsministeriet) og andre vigtige institutioner (f.eks. Forsvarets Efterretningstjeneste). Andre aktører som den offentlige opinion, medierne og eksperter vil blive inddraget i undersøgelsen, hvor de er relevante.

Det fremgår af udredningens opgavebeskrivelse, at undersøgelsen skal omfatte:

"Beslutningen om et dansk militært engagement i Irak, som Folketinget meddelte samtykke til med vedtagelsen den 21. marts 2003 af beslut-

¹ Justitsministeriet 2016, "Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan", 25. maj 2016.

ningsforslag nr. B 118 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak.”²

Undersøgelsen har til hensigt at afdække den politiske beslutningsproces frem til denne beslutning. For at forstå baggrunden for beslutningen, vil fremstillingen omfatte en analyse af det irakiske trusselsbillede, tidligere vestlige militære operationer i Irak (Operation Desert Storm i 1991 og Operation Desert Fox i 1998) og Danmarks politik over for Irak frem til 2001. Derefter følger en mere detaljeret undersøgelse af, hvilken viden regeringen havde om den internationale udvikling efter terrorangrebene 11. september 2001 frem til midten af november 2002, hvor Irak i stigende grad blev omtalt som et mål for amerikansk intervention. Den egentlige undersøgelse af beslutningsprocessen begynder med modtagelsen 15. november 2002 af den amerikanske anmodning om et dansk militært bidrag til den internationale koalition imod Irak. Undersøgelsen slutter med Folketingets vedtagelse af beslutningsforslag nr. B 118 den 21. marts 2003. Fremstillingen vil således ikke berøre beslutningen om at sende danske tropper til Irak som del af en sikringsstyrke eller den efterfølgende danske krigsdeltagelse fra 2003 til 2007.

Inden for disse rammer er det i overensstemmelse med opgavebeskrivelsen hensigten at kortlægge og analysere tre aspekter af beslutningsprocessen:

- ”Hvilke oplysninger om bl.a. forholdene i ... Irak ... beslutningerne om dansk deltagelse i de militære styrkebidrag byggede på ... ”
- ” ... hvordan de pågældende oplysninger blev inddraget i de politiske overvejelser om dansk deltagelse.”
- ”Hvilke oplysninger af betydning for beslutningerne om dansk krigsdeltagelse, som blev videregivet til Folketinget i forbindelse

2 Justitsministeriet 2016, ”Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan”, 25. maj 2016.

se med behandlingen af forslagene til folketingsbeslutningerne og således lå til grund for Folketingets beslutninger.”³

Med andre ord vil undersøgelsen være styret af tre gennemgående spørgsmål: Hvilke oplysninger tilgik regeringen? Hvilke interne overvejelser gav disse oplysninger anledning til? Hvad fortalte regeringen Folketinget? I det omfang det er relevant for beslutningsprocessen, vil oplysninger, der blev videregivet af regeringen til offentligheden, blive inddraget i analysen. For en analyse af argumenterne for og imod krigsdeltagelse, henvises til den separate undersøgelse af den offentlige debat.⁴

Kildemateriale

Udredningen har haft adgang til alt relevant arkivmateriale klassificeret til og med ”Yderst Hemmeligt”. For denne delberetning drejer det sig om materiale fra Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Statsministeriet og Forsvarets Efterretningstjeneste. I Udenrigsministeriet er 34 aktserier, udvalgt på grundlag af arkivfortegnelser, blevet gennemgået; især akterne vedrørende ”Irak. Indrepolitiske forhold”, ”Multinational indsats i forbindelse med krisen i Irak” og ”Krisen i Irak, ultimo 2002 og 2003. Muligt dansk styrkebidrag til evt. indsættelse ved Den Persiske Golf” viste sig at være værdifulde. Aktserierne indeholder ambassadeindberetninger, analyser fra Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), interne notitser, talepunkter til ministrene og andre indhentede oplysninger, som belyser den politiske beslutningsproces. Desuden dokumenterer mødereferaterne fra Det Udenrigspolitiske Nævn omfanget og indholdet af regeringens fortrolige orientering af medlemmerne og drøftelserne heraf. I Forsvarsministeriet blev materiale, der var udvalgt på grundlag af arkivlister, gennemgået, og i Statsministeriet er sikkerhedsarkivets sag om Irak og den generelle samlingsag om Irak 1998-2003 blev anvendt. Desuden har udredningen haft

3 Justitsministeriet 2016, ”Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan”, 25. maj 2016.

4 Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak, kapitel 3.

adgang til det omfattende arkivmateriale, der blev udleveret til Irak- og Afghanistankommission. Her findes blandt andet en samling af FE's trusselsvurderinger vedrørende Irak samt flere af kommissionens ufærdige arbejdspapirer og udkast til spørgetemaer. Udredningen har også haft lejlighed til at interviewe politikere og embedsmænd og haft adgang til deres dagbøger, notater, manuskripter og andre relevante papirer, ligesom enkelte politiske partier (Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten) har stillet deres mødeprotokoller for folketingsgrupperne for perioden 1998-2003 til rådighed. Endelig er sekundære kilder i form af avisartikler, journalistiske fremstillinger, statslige udredninger, memoirer og forskningslitteratur blevet anvendt i undersøgelsen.

Forskningsoversigt

Danmarks deltagelse i den amerikansk-ledede koalitions væbnede angreb på Irak i marts 2003 var fra begyndelsen kontroversiel. Det skyldtes, at den offentlige opinion var splittet,⁵ at regeringen brød med det traditionelle brede sikkerhedspolitiske flertal, og at regeringen valgte at gå i krig selvom FN's Sikkerhedsråd var uenig og ude af stand til at træffe en beslutning. Den efterfølgende udvikling – de manglende masseødelæggelsesvåben, uroen i Irak og mishandlingen af fanger i Abu Ghraib-fængslet – gav yderligere næring til debatten om krigens nødvendighed.⁶ Debatten om forløbet frem til krigsudbruddet har især fokuseret på fire problemstillinger: Vildledte regeringen bevidst Folketinget og offentligheden om eksistensen af masseødelæggelsesvåben i Irak? Var Irakkrigen i strid med folkeretten, og var Udenrigsministeriets folkeretsnotat bestilt af regeringen til at legitimere krigsdeltagelsen? Forpligtede

5 I februar 2003 støttede 13 % af de udspurgte en USA-ledet invasion af Irak og 53 % en FN-aktion, mens 30 % var imod en militær aktion mod Irak. Se Gallup 2003, "Danskernes syn på Irak-krisen".

6 Tilslutningen til Danmarks militære deltagelse i Irak faldt fra 52 % i februar 2004 til 39 % i juni 2007, mens modstanden tilsvarende steg fra 38 % til 51 % i samme tidsrum. Se Gallup 2005, "Danmarks tilstedeværelse i Irak, frygten for terror, George Bushs besøg i Danmark (Julio5)" og Gallup 2007, "Danskerne om den danske mission i Irak (juni-juli 2007)". I oktober 2006 mente 21 % af de adspurgte, at grundlaget for krigen i Irak stadig var i orden, mens 69 % svarede negativt. Se Gallup 2006, "Irak-krigen (oktober 2006)".

statsministeren på et tidligt tidspunkt Danmark til at gå i krig med USA, og blev udenrigsministeren tvunget til at acceptere beslutningen? Og hvad var regeringens motiver for den militære deltagelse i Irak?

Truslen fra Iraks masseødelæggelsesvåben var et centralt argument for at iværksætte den militære aktion, men det var ikke et kontroversielt spørgsmål i samtiden, idet der var almindelig enighed om, at Irak sandsynligvis besad våbnene. Da koalitionsstyrkerne ikke stødte på spor efter våbnene under deres fremrykning i Irak, og den amerikanske Iraq Survey Group efterfølgende måtte opgive jagten på våbenfund, kom VK-regeringen under politisk pres.⁷ De manglende masseødelæggelsesvåben udløste en debat om grundlaget for regeringens beslutning om militær deltagelse. For det første rejste kritikere spørgsmålet om, hvilke beviser der var for våbnenes eksistens, og hvordan disse beviser blev præsenteret af embedsmændene for regeringen.⁸ For det andet var der spørgsmålet om, hvilken rolle masseødelæggelsesvåbnene spillede for regeringens beslutning. Mens nogle politikere argumenterede for, at det var truslen fra de irakiske våben, der lå til grund for beslutningen, fastholdt statsministeren og udenrigsministeren, at det var Iraks manglende samarbejde med våbeninspektørerne og overtrædelser af FN's resolutioner.⁹

I februar 2004 kunne *Berlingske Tidende* referere fra klassificerede trusselvurderinger fra Forsvarets Efterretningstjeneste, der var blevet lækket af "en anonym medarbejder i FE". I artiklerne

7 Lindboe, Rasmus og Sandy French, "Manglende våbenfund i Irak presser Fogh", *Information*, 8. april 2003; "Møller: Uvist om Irak havde masseødelæggelsesvåben", *Ritzaus Bureau*, 2. juni 2003; "Røgslør om masseødelæggelsesvåben", *Berlingske Tidende*, 28. januar 2004; Stræde, Mathias Koch, "Per Stig Møller: FE advarede om masseødelæggelsesvåben", *Information*, 3. december 2013.

8 "Fogh skal forklare manglende masseødelæggelsesvåben", *Fynstiftstidende.dk*, 29. maj 2003; "Regering tvinges til møde om Iraks våben", *Kristeligt-Dagblad.dk*, 16. juli 2003; Larsen, Jesper og Michael Bjerre, "Skræmmebilleder", *Berlingske Tidende*, 17. april 2004; Elkjær 2008, *Kære statsminister! – løgnen om krigen i Irak*.

9 "Per Stig: Irak krig var på grund af masseødelæggelsesvåben", *Ritzaus Bureau*, 13. maj 2003; "Fogh erkender tvivl om Iraks våben", *Berlingske.dk*, 27. januar 2004; "DF: Masseødelæggelsesvåben var krigsgrundlag", *Avisen.dk*, 21. februar 2007; Svane, Anne Mette og Dorte Ipsen Boddum, "DF: Irak-krig var en fejl", *Jyllands-Posten*, 11. april 2007; "Pind: Rhode skal æde Irak-ord i sig", *Information.dk*, 28. september 2008; "Irak-krigen: Lykketoft støtter Rhode om krigsgrundlag", *Vejle Amts Folkeblad*, 30. september 2008.

hæftede journalisterne sig ved, at FE hovedsagligt byggede på amerikanske og britiske efterretningsrapporter, og at tjenesten tog en række forbehold for oplysningernes troværdighed.¹⁰ Kilden til oplysningerne var en medarbejder i FE, Frank Grevil, der senere stod frem og anklagede statsministeren for at have vildledt Folketinget og offentligheden om Iraks masseødelæggelsesvåben:

”Vi har en minister, der går ud og lyver. En minister, som går ud og siger noget, der ikke er i overensstemmelse med sandheden. Og det gør han gentagne gange, både til oppositionen og opinionen.”¹¹

Under den efterfølgende mediestorm fandt Grevil opbakning hos modstandere af krigen, der så ham som en idealist og forsvarer af demokratiet, mens tilhængere af krigen satte spørgsmålstegn ved hans troværdighed.¹² Grevils anklagere førte til, at regeringen afklassificerede en række af FE's trusselsvurderinger fra 2002 og 2003, og de viste på den ene side, at FE havde vurderet, at Irak sandsynligvis havde kemiske og biologiske våben, men på den anden side at tjenesten tog forbehold for oplysningernes usikkerhed. Statsministeren havde således været i god tro i sine erklæringer,

10 Larsen, Jesper og Michael Bjerre, ”Efterretningstjenesten skrev rapporter af”, *Berlingske Tidende*, 22. februar 2004; Larsen, Jesper og Michael Bjerre, ”Vejen til vished”, *Berlingske Tidende*, 22. februar 2004; Larsen, Jesper og Michael Bjerre, ”Lukket land”, *Berlingske Tidende*, 29. februar 2004.

11 Aagaard, Charlotte og Rasmus Lindboe, ”Fyret FE-ansat: Vi lod os misbruge”, *Information*, 14. april 2004. FE og statsministeren afviste anklagerne. ”FE: Vi troede, Irak havde masseødelæggelsesvåben”, *Berlingske.dk*, 15. april 2004; Rasmussen, Maria, ”Fogh beskyldes for at lyve om Irak”, *BT*, 15. april 2004. For en fremstilling af sagen se Aagaard 2005, *I nationens tjeneste. Frank Grevil – majoren, der fik nok*.

12 ”Irak-løgnen: Har brudt alle regler”, *Ekstra Bladet*, 15. april 2004; ”Agenten, der kom ind i varmen”, *BT*, 16. april 2004; Mortensen, Søren, ”Spionen, vi gerne vil tro på”, *BT*, 17. april 2004; ”Ud af skyggen: Frank Grevil er modig, men overvurderer sin egen rolle i det politiske spil”, *Kristeligt-Dagblad.dk*, 17. april 2004; Therkildsen, Bo, ”FE-sagen: FE-mand bestilte falsk dødsannonce”, *Jyllands-Posten*, 18. april 2004; Therkildsen, Bo, ”Falskneri: Desperation var årsag til falsk dødsannonce”, *Jyllands-Posten*, 18. april 2004; Therkildsen, Bo, ”FE-mand fyret efter misbrug”, *Jyllands-Posten*, 19. april 2004; Kjærsgaard, Pia, ”Debat: Grevil er en kedelig karl”, *Berlingske Tidende*, 21. april 2004; Lorentsen, Henrik, ”Syv dage som topnyhed”, *BT*, 24. april 2004; Nielsen, Helle Broberg, ”FE-sagen: Majoren, medierne og mordet”, *Jyllands-Posten*, 30. april 2004.

men han havde muligvis "strammet" vurderingerne, så de fremstod mere sikre, end de var.¹³ Senere ændrede Grevil sin kritik og fokuserede i stedet på FE, som han anklagede for at været styret af en inkompetent ledelse, være uden initiativ, mangel på egne kilder og afskrivning fra internettet.¹⁴ Grevil blev idømt seks måneders fængsel i Byretten for at have brudt sin tavshedspligt, hvilket blev reduceret til fire måneder i Landsretten.¹⁵

For det andet blev der allerede før den amerikansk-ledede koalition angreb på Irak stillet spørgsmål ved, om en væbnet aktion uden eksplicit godkendelse fra FN's Sikkerhedsråd ville være i strid med folkeretten.¹⁶ Efter regeringen offentliggjorte Udenrigsministeriets folkeretsnotat om det juridiske grundlag for en væbnet indgriben overfor Irak, erklærede en lang række eksperter i folkeret og international politik, at regeringens juridiske argumentation ikke var i overensstemmelse med den gældende folkeret. Kritikken gik især på, at det kun var Sikkerhedsrådet, der kunne tage beslutningen om at iværksætte en aktion; da Sikkerhedsrådets medlemmer ikke kunne opnå enighed og ikke traf en beslutning, var en militær aktion i strid med folkeretten og derfor "ulovlig".¹⁷ Dette synspunkt er også blevet fremført af en række internationale

13 Nielsen, Jakob, "FE-Rapporterne: Nyhedsanalyse: Nuancen blev krigens første offer", *Politiken*, 20. april 2004; Søndergaard, Bo, "FE-Rapporterne: 'Man kunne lige så godt have skrevet det modsatte'", *Politiken*, 20. april 2004; Aagaard, Charlotte, "Grevil fastholder kritik af Fogh", *Information*, 20. april 2004; Grund, Jens, "Fokus Irak-rapporterne: Interview: Tvedt-dige rapporter et nødråb", *Jyllands-Posten*, 20. april 2004.

14 Aagaard, Charlotte, "Irak var bare toppen af isbjerget ...", *Information*, 27. maj 2004; Grevil, Frank, "Kronik: Ministerbetjening, ministerbetjening, ministerbetjening", *Information*, 3. august 2004.

15 Krogh, Kasper og Line Holm Nielsen, "Agenten fældede sig selv med skiftende forklaringer", *Berlingske.dk*, 1. december 2004; "Den 'åbenbare almeninteresse' aflivet", *Berlingske Tidende*, 24. september 2005.

16 Ellegaard, Lasse, "Sikkerhedsrådet: Irak-krig uden FN et slag mod folkeretten", *Jyllands-Posten*, 14. februar 2003; "Dansk deltagelse i Irak-krig i strid med folkeret", *Kristeligt Dagblad*, 14. marts 2003.

17 Lange, Søren, "Tvist: Juridisk tvivl om indsatsen i Irak", *Berlingske Tidende*, 19. marts 2003; Knudsen, Tommy Brems, "I strid med FN og folkeretten", *Politiken*, 22. marts 2003; Rytter, Jens Elo, "Kronik: Forfra for folkeretten", *Berlingske Tidende*, 12. april 2003; Espersen, Ole, "Folkeret – ret eller politik?", *Berlingske Tidende*, 14. april 2003; Jakobsen, Peter Viggo, "Irak-krigens legitimitet er flydende", *Jyllands-Posten*, 14. april 2003; Nielsen, Jørgen Steen, "Folkeret truet af Irak-krig", *Information*, 14. juni 2003; Rytter 2004, Irakkriegen og FN-Pagtens kollektive sikkerhedssystem; Gümoes 2004, Irakkriegen i folkerettens skygge.

folkeretseksperter.¹⁸ FN's daværende generalsekretær, Kofi Annan, og lederen af våbeninspektørerne, Hans Blix, har fremført, at kun Sikkerhedsrådet (foruden i tilfælde af selvforsvar) kan autorisere anvendelse af militær magt og kritiserer USA for at lægge pres på den diplomatiske proces.¹⁹

Der er færre forfattere, der har støttet argumentet om, at der var et tilstrækkeligt juridisk grundlag for en militær indgriben i de tidligere FN-resolutioner.²⁰ Canadas tidligere FN-ambassadør, David Malone, har argumenteret for, at de øvrige permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet (Storbritannien, Frankrig, Rusland og Kina) i 1990'erne accepterede, at USA handlede militært uden eksplicit bemyndigelse i sikkerhedsrådsresolutioner, når formålet var humanitær beskyttelse. Der var således skabt præcedens inden Irakkrigen for at anvende magt på grundlag af en bred tolkning af tidligere resolutioner.²¹ Mens Alexander Thompson generelt tegner et kritisk billede af Sikkerhedsrådet,²² har den daværende britiske FN-ambassadør, Jeremy Greenstock, sammenlignet Irakkrigen i 2003 med Operation Desert Fox i 1998, der også byggede på de tidligere resolutioner fra Golfkrigen i 1991.²³

Kritikere af Danmarks militære engagement i Irak har også henvist til en rapport fra Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS), der på opdrag fra Folketinget behandlede de politisk-juridiske aspekter af militære interventioner til bekæmpelse af terrorisme og truslen fra masseødelæggelsesvåben,²⁴ samt rapporterne fra de officielle hollandske og britiske undersøgelseskommissioner. Den hollandske kommission fandt, at der ikke var et tilstrække-

18 F.eks. Bring and Broström, 2005, "The Iraq War and International Law", s. 118-140; Weller 2010, *Iraq and the Use of Force in International Law*.

19 Blix 2004, *Afvæbningen af Irak*; Annan og Mousavizadeh 2012, *Interventions*, s. 318-334, 344-354.

20 Spiermann 2004, Irak-krigen i folkerettens lys; Spiermann 2011, Irak-krigen i historiens lys?

21 Malone 2006, *The International Struggle over Iraq*.

22 Thompson 2009, *Channels of Power*.

23 Greenstock 2016, *Iraq*, især s. 217-221.

24 Dansk Institut for Internationale Studier 2005, *Nye trusler og militær magtanvendelse*; Hansen, John, "Folkeret: Rapport kalder krig uden om FN ulovlig", *Jyllands-Posten*, 11. juni 2005; Nielsen, Jørgen Steen, "DIIS-udredning: Mellem linjerne: Irak-krigen ulovlig", *Information*, 11. juni 2005.

ligt folkeretligt grundlag for interventionen,²⁵ mens den britiske Chilcot-kommission beskrev, hvordan juristerne ændrede deres vurderinger til Blair-regeringen under forløbet inden krigen.²⁶ I 2010 afviste Højesteret at tage stilling til, om Irakkrigen var lovlig, men slog samtidig fast, at ifølge Grundloven er det regeringen og Folketinget, der beslutter om Danmark skal gå i krig.²⁷

Et andet kritikpunkt var, at folkeretsnotatet blev redigeret i løbet af arbejdsprocessen, hvilket fik nogle eksperter til at betegne det som et "bestillingsarbejde".²⁸ Anklagerne blev skarpt afvist af udenrigsminister Per Stig Møller.²⁹ I sin undersøgelse af Udenrigsministeriets udarbejdelse af det såkaldte "folkeretsnotat" konkluderer journalisten Jesper Tynell, at den virkelige begrundelse for den danske deltagelse i Irakkrigen var forholdet til USA, men at regeringen ikke mente, man kunne forklare dette til befolkningen. Derfor kom ministeriets juridiske vurdering til at fungere som en legitimering af krigen, og ifølge Tynells anonyme kilder blev notatet udarbejdet efter pres fra Statsministeriet.³⁰ Der er imidlertid rejst alvorlig tvivl om Tynells fremstilling. Tidligere statsminister Anders Fogh Rasmussen, tidligere udenrigsminister Per Stig Møller, Udenrigsministeriets daværende direktør Friis Arne Petersen og en række af ministeriets folkeretsjurister har afvist, der blev

25 "Irak-krigen stred mod folkeretten", *Berlingske.dk*, 12. januar 2010; "Danske jurister: Irak-krigen var ulovlig", *Information.dk*, 29. januar 2010; Hansen, Jesper Lau, "Debat: Mediemisbrug af folkeretten", *Berlingske Tidende*, 30. januar 2010.

26 Bækgaard, Anders, "Irak-rapport kaster også skygge over Danmark", *Politiken*, 7. juli 2006; "Britisk rapport er et spejl på Danmark", *Information*, 7. juli 2016; Hansen, Jesper Lau, "Debat: Kronikken: Irak-krigen vurderet nok en gang", *Berlingske Tidende*, 9. juli 2016.

27 "Hvidvask", *Information.dk*, 18. marts 2010; Danielsen, Jens Hartig, "Debat: Irak-krigen: Til bunds", *Weekendavisen*, 9. april 2010; Krunke 2010, Prøvelse af lovligheden af Danmarks deltagelse i Irak-krigen.

28 "Oprindelige betingelser for Irakkrigen slettet i juridiske notater", *Information*, 26. november 2003; Aagaard, Charlotte, "Regeringen skal stå til regnskab for Irak-jura", *Information*, 27. november 2003.

29 Møller, Per Stig, "Juraen holder", *Information*, 26. november 2003; Møller, Per Stig, "Manipulation", *Information*, 4. december 2003.

30 Tynell 2016, *Mørkelygten*, s. 283-328, om det politiske pres s. 286-287, om den reelle begrundelse s. 327.

givet politiske instrukser om notatet.³¹ Tynell er desuden blevet kritiseret for at have misforstået embedsmændenes rolle, bruge "tvivlsomme" metoder, sammenblande analyse og vurderinger og at sympatisere med de embedsmænd, der udtalte sig kritisk om systemet.³²

For det tredje har beslutningsprocessen og forløbet frem til krigsudbruddet tiltrukket sig opmærksomhed. Kritikere og medier har tegnet et billede af, at regeringen førte en dobbeltpolitik. Samtidig med, at statsministeren fra begyndelsen var indstillet på at følge USA, erklærede han offentligt og til Folketinget, at der endnu ikke var truffet nogen beslutning. Et centralt indicium for denne opfattelse er et møde mellem statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) og den amerikanske viceforsvarsminister Paul Wolfowitz i Pentagon den 27. marts 2002.³³ I 2015 kunne *Politiken* referere fra Statsministeriets referat af samtalen, som ifølge avisen viste, at statsministeren et år inden krigen lovede at støtte en invasion.³⁴ Den fortsatte hemmeligholdelse af dokumentet gav anledning til spekulationer om, hvad der præcist blev sagt på mødet, og om statsministeren havde ført Folketinget bag lyset.³⁵ Det er samtidig blevet hævdet, at udenrigsminister Per Stig Møller (K) lagde mere vægt på at følge FN, og at han blev tvunget til at acceptere beslut-

31 "Fogh, afvis det under vidneansvar!", *Information*, 31. oktober 2014; Stræde, Mathias Koch, "Embedsmænd klamrede sig til 'juridisk halmstrå' for at opfylde krigsønske", *Information*, 18. oktober 2014; Bjørnager, Jens Anton, "Politikere afviser anklager om bestillingsarbejde hos embedsmænd", *Berlingske Tidende*, 19. oktober 2014; Maressa, Jette Elbæk, "Pennefører på Irak-notat afviser politisk pression", *Jyllands-Posten*, 31. oktober 2014.

32 Christensen, Jørgen Grønnegård, "Tynells metode", *Weekendavisen*, 31. oktober 2014; "Anm.: Langt fra virkeligheden", *Politiken*, 8. november 2014; Christensen, Jens Peter, "Mørkelygten", *Djøfbladet*, 16. januar 2015.

33 Mødet blev kortfattet nævnt i samtidens aviser: Høeg, Henning, "Dr. Fogh bedre end Mr. Nystrup", *BT*, 28. marts 2002; Justesen, Klaus, "Æresdoktor: Frihandel som terrorkrigens stærke våben", *Jyllands-Posten*, 28. marts 2002.

34 Bæksgaard, Anders, "Hemmeligt notat: Fogh varslede støtte til USA et år før Irakkrigen", *Politiken*, 3. juli 2015.

35 "Hemmeligt dobbeltspil: Anders Fogh lovede Danmark i krig", *Ekstra Bladet*, 6. juli 2015; Seidelin, Mathias, "Opgøret med fortiden gemmer sig i et særligt sikret arkiv i Statsministeriet", *Jyllands-Posten*, 29. februar 2016; Seidelin, Mathias, "Ombudsmand blåstempler mørklægning af et centralt Irak-dokument", *Jyllands-Posten*, 12. juli 2016; Seidelin, Mathias, "Ekspert: Har regeringen overhovedet spurgt USA om hemmeligt Fogh-notat?", *Jyllands-Posten*, 13. juli 2016; "Ledende artikel: debat: Irak-krigen er ikke fortid", *BT*, 4. juli 2018.

ningen om at gå i krig uden en ny sikkerhedsrådsresolution.³⁶ Per Stig Møller har givet sin version af beslutningsprocessen i sine erindringer *Udenrigsminister - i krig og fred*, hvor han afviser spekulationerne om, at han blev presset af statsministeren til at acceptere krigsdeltagelsen. Ifølge den tidligere udenrigsminister var han og Anders Fogh Rasmussen grundlæggende enige i opfattelsen af, at regeringen skulle støtte USA og undgå en tilbagevendende til fodnoteperioden.³⁷

Det fjerde spørgsmål, der er blevet rejst om forløbet frem til Danmarks deltagelse i Irakkrigen, drejer sig om regeringens motiver for beslutningen. Nogle journalister har argumenteret for, at den egentlige årsag til Danmarks militære deltagelse i Irak var statsminister Anders Fogh Rasmussens ønske om at støtte USA. Martin Kaae og Jesper Nissen diskuterer de mulige forklaringer på krigsdeltagelsen og vurderer, at det først og fremmest var statsministerens sympati overfor USA som garant for frihed og demokrati kombineret med et værdipolitisk opgør med den tidligere danske sikkerhedspolitiske tilpasning eller eftergivenhed under besættelsen og den kolde krig.³⁸ Michael Bjerre, Jesper Larsen og Karl Erik Stougaard peger også på, at det var statsministerens vurdering, at det var i Danmarks langsigtede sikkerhedspolitiske interesse at støtte USA i kampen mellem demokrati og diktatur.³⁹ Den negative konsekvens af denne støtte var, at advarsler blev ignoreret, og at de danske tropper var dårligt forberedt til deres mission i Irak.⁴⁰ Samme konklusion kommer Lars Halskov og Jacob Svendsen til i deres fortælling om Danmarks krigsdeltagelse siden den 11. september

36 Petersen 2004, *Europæisk og globalt engagement*, s. 587; Kaae og Nissen 2008, *Vejen til Irak*, s. 204-205, 208; Bjerre, Larsen og Stougaard 2008, *Blindt ind i Irak*, s. 26-27, 84; Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 187, 189-190; Mortensen, Søren, "Fik han en pistol for tindingen?", *BT*, 20. marts 2013.

37 Møller 2017, *Udenrigsminister - i krig og fred*, s. 131; generelt om optakten til krigen s. 99-135. Møllers erindringer er ikke altid ufejlbarlige; han omtaler s. 123 Peter Taksøe-Jensen som Folkeretskantorets chef i 2003, en stilling han først indtog det følgende år. Per Stig Møller er den eneste af de involverede i beslutningsprocessen, som har skrevet detaljerede erindringer.

38 Kaae og Nissen 2008, *Vejen til Irak*, s. 166-201, 214-235.

39 Bjerre, Larsen og Stougaard 2008, *Blindt ind i Basra*, s. 21-25, 80-81, 208-210.

40 Bjerre, Larsen og Stougaard 2008, *Blindt ind i Basra*, s. 92-108, 142-144, 196.

2001, der desuden peger på den proaktive rolle Forsvaret spillede i beslutningsprocesserne.⁴¹

Den korte tid, der er forløbet siden Irakkrigen i 2003, og fraværet af offentliggjorte primære kilder har gjort, at den forskningsbaserede historiske litteratur endnu er ganske sparsom. Eneste undtagelse er Nikolaj Petersens fremstilling om tiden efter 11. september 2001 i *Dansk Udenrigspolitik's Historie*. Han peger også på Anders Fogh Rasmussens ønske om at styrke det transatlantiske forhold som en afgørende forklaring på krigsdeltagelsen. Bevæggrundene for at intensivere den aktivistiske udenrigspolitik, som vekslende regeringer havde ført siden afslutningen på den kolde krig, var ønsket om at gøre op med den herskende småstatsmentalitet, understrege det værdimæssige fællesskab med USA, vise sin taknemmelighed og dermed sikre Danmarks sikkerhedsinteresser og indflydelse.⁴²

Den danske regering besluttede at tilslutte sig den internationale koalition mod Irak, og det er derfor relevant at undersøge, hvilke forklaringer forskningen har givet på Irakkrigen.⁴³ USA og Storbritannien ledede den militære koalition, og præsident George W. Bush og premierminister Tony Blair retfærdiggjorde i væsentlig grad operationen med truslen fra Iraks masseødelæggelsesvåben. Begge lande har foretaget officielle undersøgelser af, hvad efterretningstjenesterne og beslutningstagerne vidste før krigen, og deres beretninger udgør et vigtigt kildemateriale for den senere litteratur.⁴⁴ Undersøgelserne har givet anledning til debat om, der var tale om en klassisk "intelligence failure", hvor beslutningstagerne handlede på grundlag af fejlagtige efterretningsvurderinger, eller om den politiske ledelse lagde pres på efterretningstjenesterne for

41 Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, især opsummering s. 666-670.

42 Petersen 2004, *Europæisk og globalt engagement*, s. 573-577.

43 Om de metodiske problemer ved en undersøgelse af den amerikanske beslutningsproces se Hallenberg 2005, What Were the Bush Administration's Goals in Invading Iraq, s. 21-24.

44 Både USA og Storbritannien har foretaget flere undersøgelser af aspekter af grundlaget for Irakkrigen. De vigtigste undersøgelsesrapporter er: The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction 2005, *Report to the President*; Committee of Privy Counsellors 2016, *The Report of the Iraq Inquiry* (Chilcot-rapporten).

at producere de ønskede konklusioner?⁴⁵ Amerikanske undersøgelser efter Iraks fald har dog nuanceret billedet noget. Iraq Survey Group, der blev etableret af CIA for at finde spor efter Iraks masseødelæggelsesvåben, konkluderede, at de var blevet destrueret længe inden krigen, men fandt også, at Saddam Hussein havde intentioner om at genstarte programmet, når FN's sanktioner var blevet hævet.⁴⁶ Iraqi Perspectives Project, der havde til opgave at analysere de erobrede irakiske arkivsamlinger, fandt, at regimets forbindelser til terrorgrupper i regionen havde været mere omfattende, end tidligere antaget.⁴⁷

Både i den efterfølgende journalistiske og forskningsbaserede litteratur synes der at herske bred enighed om, at Bush-administrationen brugte de fejlhæftede efterretninger om masseødelæggelsesvåben til at retfærdiggøre et militært indgreb, der reelt havde andre motiver.⁴⁸ Forfattere, der støtter denne opfattelse, henviser ofte til et interview med viceforsvarsminister Paul Wolfowitz fra maj 2003, hvor han erklærede: "The truth is that for reasons that have a lot to do with the U.S. government bureaucracy we settled on the one issue that everyone could agree on which was weapons of mass destruction as the core reason [...]"⁴⁹ De fleste forfattere peger på tre sammenhængende motiver for invasionen af Irak i 2003: Trusselsbilledet havde ændret sig efter 11. september 2001, og den potentielle risiko for, at såkaldte "slyngelstater" ville udlevere masseødelæggelsesvåben til terrorgrupper, var nu uacceptabel; siden risikoen ved at vente på, at truslen blev ført ud i livet, var

45 Se f.eks. Bjerre, Larsen og Stougaard 2008, *Blindt ind i Basra*, s. 110-114, 124-127, 201-205.

46 Iraq Survey Group 2004, *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD*.

47 Institute for Defense Analyses 2007, *Iraqi Perspectives Project*; Woods, Lacey og Murray 2006, *Saddam's Delusions*.

48 Isikoff og Corn 2007, *Hubris*, s. 15-16, 135-138; Packer 2007, *The Assassins' Gate*, s. 60-65; Record 2010, *Wanting War*, s. 57-58; Logevall 2010, *Anatomy of an Unnecessary War*, s. 100; Anderson 2011, *Bush's Wars*, s. 120.

49 U.S. Department of Defense 2003, "Deputy Secretary Wolfowitz Interview with Sam Tannenhaus, Vanity Fair", 9. maj 2003. Det er de færreste, der gengiver resten af citatet: "there have always been three fundamental concerns. One is weapons of mass destruction, the second is support for terrorism, the third is the criminal treatment of the Iraqi people." Ifølge Wolfowitz var administrationen enig om truslen fra Iraks masseødelæggelsesvåben, mens der var uenighed om Iraks kontakter til terrorister og om det var værd at sætte amerikanske soldaters liv på spild for at sikre irakernes frihed.

uacceptabel, var løsningen at handle præventivt og eventuelt unilateralt (dette var strategien, der i 2002 blev kendt som Bush-doktrinen); og et indgreb mod Irak ville føre til spredningen af liberale værdier i Mellemøsten – demokrati, frihed, retssikkerhed og frit marked.⁵⁰ Andre motiver, der har været nævnt i litteraturen, var ønsket om at lægge pres på andre slyngelstater (Iran, Nordkorea, Syrien og Libyen) til at afvæbne og opgive deres støtte til terrorister; demonstrere en mindre mobil militærstyrkes overlegenhed; styrke Israels sikkerhed; afslutte udstationeringen af amerikanske tropper i Saudi Arabien; sikre Vestens adgang til olie; genetableringen af det stærke præsidentembede; styrke Det Republikanske Partis position hen imod valget i 2004; samt endelig præsident Bush religiøse overbevisning og personlige motiver.⁵¹ En stor del af denne litteratur er journalistisk, bygger på sekundære kilder og har en sensationalistisk tilgang til materialet.⁵²

I forbindelse med spørgsmålet om motiverne til interventionen har flere forfattere interesseret sig for, hvornår præsident Bush traf beslutningen om militær indgriben. Journalisten Bob Woodward, der bygger på interviews og adgang til udvalgte dokumenter, har argumenteret for, at Bush-administrationen udviste interesse for Irak kort efter den 11. september, hvilket er blevet bekræftet fra

50 Daalder og Lindsay 2003, *America Unbound*, s. 13-15; Hallenberg 2005, What Were the Bush Administration's Goals in Invading Iraq?, s. 26-33; Suskind 2006, *The One Percent Doctrine*; Isikoff og Corn 2007, *Hubris*, s. 77-79, 411-412; Packer 2007, *The Assassins Gate*, s. 13-15, 18-36, 50-60; Hoyle 2008, *Going to War*, s. 35, 206-207; Record 2010, *Wanting War*, s. 30-41, 92-100, 105-117; Logevall 2010, "Anatomy of an Unnecessary War", s. 103; Anderson 2011, *Bush's Wars*, s. 230-232; Bachevich 2016, *America's War for the Greater Middle East*, s. 222, 240-243; Smith 2016, *Bush*, s. xviii; Hallenberg 2005, What Were the Bush Administration's Goals in Invading Iraq?, s. 26-33.

51 Daalder og Lindsay 2003, *America Unbound*, s. 16, 32-34; Bamford 2005, *A Pretext for War*, s. 259-265, 308-312, 403-423; Rich 2007, *The Greatest Story Ever Sold*, s. 2, 217; Herspring 2008, *Rumsfeld's Wars*, s. 18-67; Gellman 2009, *Angler*, s. 82, 96-104, 231-233; Logevall 2010, Anatomy of an Unnecessary War, s. 103-104; Record 2010, *Wanting War*, s. 88-92, 100-105, 117-145; Anderson 2011, *Bush's Wars*, s. 233-235; Bachevich 2016, *America's War for the Greater Middle East*, s. 3, 243; Smith 2016, *Bush*, s. xvii-xviii; Greenstock 2017, *Iraq*, s. 79-81, 103; Vogler 2017, *Iraq and the Politics of Oil*, s. 258-269.

52 En undtagelse herfra er Bozo 2016, *A History of the Iraq Crisis*, der bl.a. bygger på det franske udenrigsministeriums arkivalier. Porter 2018, *Blunder. Britain's War in Iraq* bygger på de britiske arkiver, men udkom for sent til at blive anvendt i nærværende fremstilling.

flere aktører.⁵³ Dette er et argument for, at administrationen brugte krigen mod terror til at retfærdiggøre en intervention, der længe havde været under overvejelse. Flere forfattere har i den forbindelse peget på, at de neokonservative i og uden for administrationen arbejdede målrettet på at lede USA ind i Irak med den hensigt at sprede liberale værdier i Mellemøsten.⁵⁴ Det er dog et spørgsmål, om de neokonservative havde afgørende indflydelse på Bush-administrationens politik, og ingen af de centrale beslutningstagere – Bush, Cheney, Powell eller Rumsfeld – kan karakteriseres som neokonservative. En række studier har dokumenteret, at de amerikanske og britiske efterretningstjenester producerede fejlbehæftede vurderinger om Iraks masseødelæggelsesvåben, men det er den generelle konklusion, at dette ikke havde en afgørende indflydelse på Bushs og Blairs beslutninger, idet deres bevæggrunde byggede på andre hensyn. Det var nærmere politikerne, der påvirkede efterretningstjenesterne end omvendt.⁵⁵ Modsat efterretningstjenesterne spillede det amerikanske militær en mere tilbageholdende rolle i beslutningsprocessen. Der var en udbredt skepsis blandt officerer overfor administrationens planer for invasionen, og Pentagons ledelse er blevet kritiseret for ikke at gøre dets forbehold tilstrækkelig klart inden krigen.⁵⁶

De ledende amerikanske og britiske beslutningstagere har givet deres bidrag til debatten om Irakkrigen, nok ikke mindst inspireret af den efterfølgende kritik af deres beslutninger. Fhv. præsident George W. Bush, vicepræsident Dick Cheney, forsvarsminister Donald Rumsfeld, den nationale sikkerhedsrådgiver (og senere udenrigsminister) Condoleezza Rice og viceforsvarsminister Douglas J. Feith argumenterer i deres erindringer for, at det var det ændrede trusselsbillede efter terrorangrebene i 2001, der aktualiserede fryg-

53 Woodward 2002, *Bush at War*; Woodward 2004, *Plan of Attack*; Suskind 2004, *The Price of Loyalty*; Clarke 2004, *Against All Enemies*. Se også Hallenberg 2005, What Were the Bush Administration's Goals in Invading Iraq?, s. 22, 24-26.

54 F.eks. Mann 2004, *The Rise of the Vulcans*.

55 Davies 2004, Intelligence Culture and Intelligence Failure in Britain and the United States; Jervis 2006, Reports, Politics, and Intelligence Failures; Fitzgerald og Lebow 2006, Iraq: The Mother of all Intelligence Failures; Best 2008, What the Intelligence Community Got Right About Iraq.

56 Ricks 2006, *Fiasco*; Perry 2017, *The Pentagon's Wars*.

ten for, at terrorgrupper som al-Qaeda kunne komme i besiddelse af masseødelæggelsesvåben fremstillet af slyngelstater. Irak, som tidligere blev inddæmmet og tolereret, blev nu anset for at udgøre en overhængende fare på grund af dets handlinger de seneste årtier – det havde invaderet to nabolande, havde haft kontakter med terrorgrupper og støttet palæstinensiske selvmordsbombere, havde anvendt kemiske våben mod Iran og sin egen kurdiske befolkning, havde haft aktive biologiske og nukleare programmer, havde overtrådt talrige FN-resolutioner om afvæbning og havde med vold undertrykt den kurdiske og shiamuslimske befolkning. Det samlede indtryk af erindringslitteraturen er, at problemet ifølge Washington var det irakiske regime under Saddam Hussein, og at målet for den amerikansk-ledede militære intervention var at gennemføre et regimeskift i Baghdad; da man frygtede, at Saddam Hussein på længere sigt havde til hensigt at genopbygge sine beholdninger af masseødelæggelsesvåben, gav det ingen mening at afvæbne Irak uden et regimeskift.⁵⁷ Feith siger det tydeligst – der var generel enighed i administrationens top om, at Irak skulle afvæbnes, og ”no one argued that disarmament could be achieved without regime change.”⁵⁸ De tidligere beslutningstagere fralægger sig også ansvaret for de fejlagtige advarsler mod Iraks masseødelæggelsesvåben – alle troede Saddam Hussein havde dem, den politiske ledelse lagde ikke pres på efterretningstjenesterne, og fejlen lå hos efterretningstjenesterne, der fremlagde urigtige og vildledende oplysninger. Hvis politikerne og embedsmændene kan kritiseres, så er det ifølge dem selv for ikke at have været tilstrækkelige kritiske overfor eksperterne.⁵⁹ Flere af de ledende britiske beslutningstagere har i erindringslitteraturen argumenteret

57 Feith 2008, *War and Decision*, s. xi, 183-189, 214-218, 223-233, 274-300, 326-332; Bush 2010, *Decision Points*, s. 228-229, 232, 236, 248-250; Cheney og Cheney 2011, *In My Life*, s. 364-369, 373, 388-390, 412, 414-415; Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 149-151, 169-170, 172, 197-198; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 421-423. Fremstillingerne vægter hensigten om at afvæbne og udskifte regimet lidt forskelligt og er uenige om vurderingen af kontakten mellem Irak og terrorister og om ansvaret for den manglende planlægning om Irak efter kamphandlingernes ophør.

58 Feith 2008, *War and Decision*, s. 238.

59 Feith 2008, *War and Decision*, s. 263-273; Bush 2010, *Decision Points*, s. 242; Cheney og Cheney 2011, *In My Time*, s. 413-414, 416-417; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, 431-435, 448-449.

for, at der var to hovedmotiver for Storbritanniens krigsdeltagelse: Overbevisningen om, at Saddam Hussein havde masseødelæggelsesvåben, og at han fortsat udgjorde en trussel mod freden; og hensigten om at bevare prestige og indflydelse i Washington gennem den tætte transatlantiske alliance. Erindringslitteraturen frikender også premierminister Tony Blair for sammen med præsident Bush bevidst at have ført offentligheden bag lyset med hensyn til eksistensen af masseødelæggelsesvåben og ved at misbruge FN til at legitimere en allerede besluttet krig.⁶⁰

Fremstillingens opbygning og hovedresultater

Denne delberetning er opdelt i tre hoveddele – om baggrunden for det danske militære engagement og om selve beslutningsprocessen. I første del om baggrunden bliver der redegjort for karakteren af det irakiske regime og dets udenrigspolitiske strategi, der kulminerede i Golfkrigen i 1991, hvor Danmark deltog i den FN-koalition, der tvang Irak til at opgive dets besættelse af Kuwait. Derefter beskrives den amerikansk-ledede inddæmningspolitik overfor Irak, hvor FN's våbeninspektører arbejdede på at afvæbne landets masseødelæggelsesvåben. Dette forsøg brød reelt sammen i 1998, hvor Irak afbrød samarbejdet med våbeninspektørerne, hvilket udløste en amerikansk-britisk militær aktion, der blev støttet af Danmark. Dette giver anledning til at diskutere, om der var tale om kontinuitet eller brud mellem 1998 og 2003 i det internationale samfunds (inklusiv Danmarks) strategi overfor Irak. I den anden del undersøges perioden efter terrorangrebene den 11. september 2001, hvor Irak i stadig stigende grad tiltrak sig opmærksomhed som et kommende mål for amerikansk militær indgriben; fokus er her på, hvilken viden den danske regering havde om udviklingen, hvilke overvejelser den gjorde sig, og hvad den oplyste herom.

Tredje del om beslutningsprocessen er inddelt i tre korte, men intensive perioder – den første tager sin begyndelse den 15. novem-

60 Meyer 2005, *DC Confidential*, s. 226-228, 235-236, 241, 250, 282-284; Blair 2010, *A Journey*; Straw 2012, *Last Man Standing*, s. 364-365, 372, 386-387. Se også Cook 2003, *The Point of Departure*; Campbell og Stott (red.) 2008, *The Blair Years*.

ber 2002, hvor regeringen modtog den amerikanske anmodning om at bidrage militært til den internationale koalition; i løbet af denne periode tog den danske regering stilling til det militære bidrag og NATO's rolle, fulgte udviklingen i FN, og gav udtryk for sin holdning. Denne periode løber til udgangen af januar 2003, og i den næste periode fra begyndelsen af februar til midten af marts 2003 undersøges den danske regerings perception af udviklingen i FN, våbeninspektørernes arbejde og den amerikanske planlægning; desuden analyseres processen med Udenrigsministeriets udarbejdelse af det såkaldte folkeretsnotat. Den tredje og sidste periode omfatter dagene i midten af marts 2003, hvor regeringen traf den endelige beslutning om dansk militær deltagelse i Irakkrigen, som udmøntede sig i udarbejdelsen og vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 118. Undersøgelsen af beslutningsprocessen fokuserer igen på de tre gennemgående spørgsmål – hvilke oplysninger modtog den danske regering? Hvilke overvejelser herom gjorde den sig? Hvad oplyste den herom til Folketinget og offentligheden?

Resultaterne af undersøgelsen bliver samlet og diskuteret i den afsluttende konklusion, som vil forsøge at besvare spørgsmålet – hvorfor gik Danmark i krig? De kan kort opsummeres i de følgende punkter:

For det første kan beslutningsprocessen inddeles i fire overordnede faser. De er alle karakteriseret ved, at den danske regering fulgte udviklingen i den amerikanske politik og samtidig holdt sine egne handlemuligheder åbne.

Irak – faseinddeling efter USA's og Danmarks politik

Fase	Periode	USA's politik	Danmarks politik
1	1990-2001	Inddæmning + regimeskift	Aktiv deltagelse i Golfkrigen Støtter sanktionspolitik
2	11/9 2001-11/9 2002	Bush-doktrin: Præventiv krig	Vil støtte USA i eventuel aktion
3	12/9 2002-29/1 2003	Tvangsdiplomati: Opbygger koalition	Tilbyder militært bidrag
4	30/1-18/3 2003	Krig med eller uden FN	Tilsagn binder

USA's politik overfor Irak blev formuleret efter Golfkrigen i 1990-91, hvor en international koalition med FN-støtte tvang Irak ud af Kuwait, som det havde besat i august 1990. Politikken udviklede sig fra inddæmning ved hjælp af sanktioner, flyveforbudszoner og våbeninspektioner til at omfatte regimeskift i 1998. USA's sikkerhedspolitik ændrede sig efter terrorangrebene den 11. september 2001, hvor Bush-administrationen formulerede doktrinen om præventive krige mod såkaldte slyngelstater, der havde masseødelæggelsesvåben og kontakter til terrorister. Irak blev sammen med Nordkorea og Iran udråbt til at udgøre en del af den såkaldte "Ondskabens Akse" og således et mål for et indgreb. I september 2002 valgte USA at udøve tvangsdiplomati overfor Irak ved hjælp af våbeninspektioner (FN-sporet) bakket om af en militær opbygning. I slutningen af januar 2003 mistede Bush-administrationen tiltroen til effektiviteten af tvangsdiplomatiet og besluttede at gribe til militær magt, hvis ikke det irakiske regime opfyldte alle krav.

Vekslende danske regeringer fulgte i hele perioden fra 1990 til 2003 en kurs, der lagde sig tæt op ad USA. Danmark deltog aktivt i Golfkrigen og støttede derefter inddæmningspolitikken. I 1998 tilbød Danmark et militært bidrag til en amerikansk-ledet aktion mod Irak (der dog i første omgang blev afblæst) udenom Sikkerhedsrådet. Danmark støttede USA's tvangsdiplomati og FN-sporet efter den 11. september, tilbød et militært bidrag til den internationale koalition og erklærede sig beredt til at deltage i en militær aktion, hvis det blev nødvendigt. Samtidig med at USA opgav diplomatiet, besluttede den danske regering at fortsætte den hidtidige kurs – støtte til USA og deltagelse i en eventuel militær aktion.

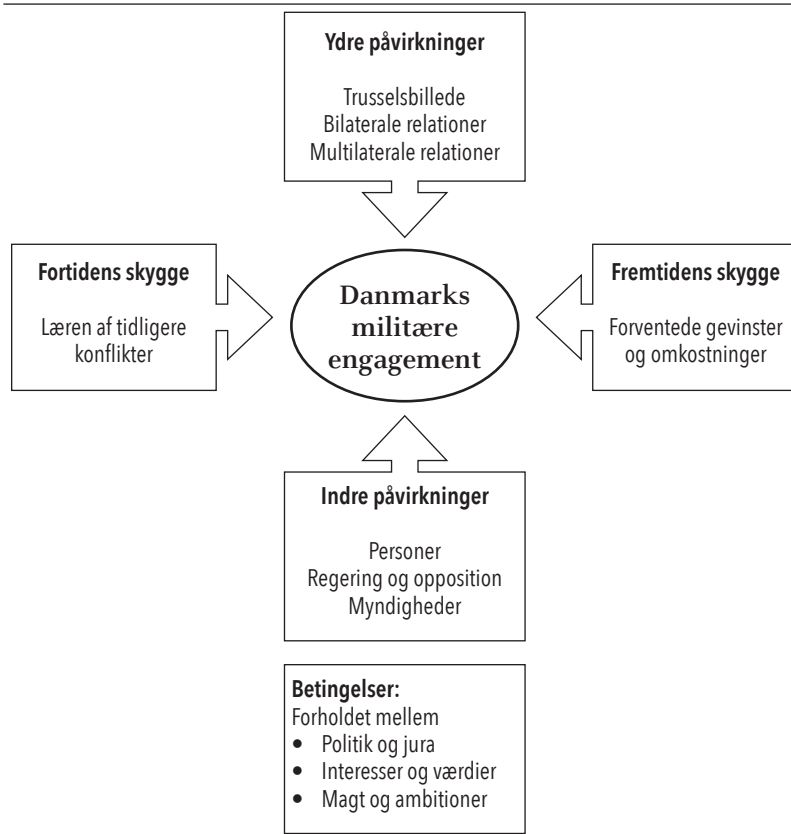
Den lange optakt til Irakkrigens udbrud havde flere følger for den danske beslutningsproces. Den danske regering tog en række beslutninger, der gradvis trak Danmark dybere ind i processen. Det afgørende tidspunkt, hvor regeringens tilsagn blev bindende, synes at være beslutningen i Regeringens Sikkerhedsudvalg den 30. januar 2003, hvor regeringen svarede ja til en amerikansk henvendelse om at lade det danske militære bidrag indgå i den militære planlægning og klargøre det til udsendelse. Reelt set var det muligt at trække sig tilbage helt frem til den endelige beslutning om dansk deltagelse den 17. marts, men ifølge regeringens egen

opfattelse ville en sådan beslutning medføre så alvorlige politiske konsekvenser i form af amerikansk utilfredshed, at det var politisk umuligt. En anden følge af den langvarige proces var, at den danske regering måtte holde sine handlemuligheder åbne, da den ikke vidste, hvad udfaldet i sidste ende ville blive. Da regeringen så sig nødsaget til at legitimere dansk deltagelse med, at den var i overensstemmelse med folkeretten, anvendte den konsekvent udtrykket "FN-forankring" som en nødvendig forudsætning. Regeringen undgik imidlertid at definere udtrykket for at holde sine muligheder åbne lige til det sidste.

I flere tilfælde videregav regeringen oplysninger og vurderinger, der ikke var i fuld overensstemmelse med de indhentede oplysning og de interne overvejelser. Det gælder spørgsmålet om Iraks lagre af masseødelæggelsesvåben, der var den grundlæggende årsag til krigen. Ved flere lejligheder blev vurderingerne om våbnene "strammet" på vej op i systemet, og generelt overdrev regeringen oplysningernes sikkerhed. I stedet burde den i højere grad have understreget, at vurderingerne byggede på antagelser og ikke sikker viden. Regeringen fastholdt også, at målet for en aktion var afvæbningen af Irak. Dette var i modstrid med en række indberetninger, der gjorde det klart, at den amerikanske administrations mål var regimeskifte. Beslutningsprocessen var også karakteriseret ved, at der ikke blev inddraget vurderinger af konsekvenserne af en militær operation for regionen. Dette skyldes sandsynligvis, at Danmarks deltagelse i krigen ikke drejede sig om Irak, men om at demonstrere sin støtte til USA. Endelig spillede Det Udenrigs-politiske Nævn ingen direkte rolle i beslutningsprocessen. Regeringen sørgede for at holde Nævnet underrettet om alle vigtige beslutninger, men det skete i form af orienteringer om regeringens allerede vedtagne beslutninger og ikke i form af nogen former for reel rådførelse.

Regeringens beslutning om dansk deltagelse i Irak blev formet af flere faktorer (se figur).

Figur Forståelsesramme for Danmarks militære engagement



Der var aldrig nogen tvivl om, hvem der tog de afgørende sikkerhedspolitiske beslutninger i den daværende VK-regering: Statsminister Anders Fogh Rasmussen. Han opererede imidlertid ikke i et vakuum. Han tilrettelagde regeringens linje i tæt parløb med udenrigsminister Per Stig Møller, ligesom De Konservatives formand Bendt Bendtsen, blev inddraget. De øvrige ministre synes ikke at have spillet nogen større rolle i beslutningsprocessen. Mens et enigt Venstre bakkede op om statsministerens kurs, måtte udenrigsministeren tage hensyn til, at flere medlemmer af De Konservatives folketingsgruppe ønskede at gå længere (dvs. følge USA) end udenrigsministeren. VK-regeringen måtte som mindretalsregering tilpasse sin politik, så den kunne opnå et flertal i Folketinget. Den manøvrede således mellem Socialdemokratiet og De Radikale, der

foretrak et "blødt", dvs. humanitært, bidrag, og Dansk Folkeparti, der ønskede en uforbeholden støtte til USA. I embedsværket så Udenrigsministeriet traditionelt mod Europa og de multilaterale organisationer (EU, FN og NATO), mens Statsministeriet var mere orienteret mod den transatlantiske alliance og USA.

Regeringen delte det alment accepterede trusselsbillede af Irak: Saddam Hussein var en brutal diktator, som forfulgte regionale ambitioner, havde udløst angrebskrige mod sine naboer og havde anvendt kemiske våben mod fjender og sin egen civilbefolkning. Derfor udgjorde hans formodede beholdning af masseødelæggelsesvåben en trussel mod regionens fred og sikkerhed. Dette var dog ikke årsagen til regeringens beslutning om deltagelse i den militære aktion mod Irak. Det var især den amerikanske og britiske version af trusselsbilledet, som regeringen lagde sig op ad. Der imod spillede andre, mere skeptiske lande som Frankrig, ingen rolle for beslutningsprocessen. Mens NATO spillede en mindre rolle, lagde regeringen betydelig vægt på, at en aktion blev legitimeret af FN.

Regeringen trak i sine overvejelser på såvel den lære, den mente at kunne drage af fortiden, og af de fremtidige gevinster. Anders Fogh Rasmussen var af den opfattelse, at Danmarks udenrigspolitik tidligere havde været præget af, at man holdt en lav profil og tilpassede sig stormagterne, sådan som han mente, det var sket under besættelsen og under fodnotepolitikken i 1980'erne. Han ønskede at bruge Irak-konflikten til at tage et opgør med tilpassningspolitikken til fordel for en aktivistisk udenrigspolitik. Statsministeren var af den overbevisning, at kun USA kunne garantere Danmarks sikkerhed, og at Danmark derfor måtte demonstrere sin støtte til det transatlantiske samarbejde gennem handling. Derimod spillede erfaringerne fra tidligere vestlige interventioner i Irak ingen rolle i regeringens overvejelser. Den formodede gevinst ved dansk deltagelse var således en styrkelse af forholdet til USA og dets sikkerhedsgaranti. En medfølgende gevinst, som dog ikke synes at have indgået i overvejelserne, var, at en amerikansk-ledet invasion nødvendigvis ville føre til det irakiske regimes fald og indførelsen af et stabilt demokrati, hvilket ville styrke freden og sikkerheden i regionen. Regeringen nævnte også som et argument

for sin beslutning, at den militære operation ville styrke den internationale retsorden, men det blev først tilføjet efter beslutningen var blevet taget. Det tætte danske parløb med USA havde dog den omkostning, at det bidrog til den splittelse, der kom til udtryk i EU og NATO, hvilket dog ikke synes at have bekymret regeringen i væsentlig grad.

DEL 1

BAGGRUND 1968-2001

KAPITEL 1

Inddæmning: Golfkrig og våbeninspektioner 1990-1997

Saddam Husseins regime

Irak har en gloriøs og sagnomspundet fortid. Mesopotamien, det frugtbare område mellem floderne Eufrat og Tigris, var civilisationens vugge, hvor samfundsstrukturer, skriftsproget og retsvesnet var opstået. Området havde været centrum i de akkadiske, sumerske, assyriske og babylonske imperier, Alexander den Store døde i Babylon, og det islamiske rige blev styret af kaliffen i Bagdad. Men i flere hundrede år havde Mesopotamien været reduceret til at være en provins i Det ottomanske Imperium. Den første del af det 20. århundrede var landet med den stolte fortid domineret af vestlige magter. I begyndelsen af den første verdenskrig gik en britisk styrke i land ved Basra og erobrede efter et tilbageslag ved Kut Bagdad. I 1916 undertegnede Storbritannien og Frankrig Sykes-Picot aftalen, hvor de opdelte Mellemøsten i interesseområder, og Mesopotamien indgik i den britiske sfære. Ved opløsningen af Det ottomanske Imperium efter krigen tegnede de sejrende vestmagter et nyt kort over Mellemøsten. De arbitrært tegnede grænser for den nye stat Irak samlede tre folkeslag, shiaer, sunnier og kurdere, i samme land. Irak blev et britisk mandatområde under Folkeforbundet, og Emir Faisal indsat som konge. I protest mod

den vestlige dominans udbrød der i 1920 et oprør i Irak, som blev slået ned med hård hånd af de britiske styrker.⁶¹

Den officielle hensigt med mandatområderne var, at de med tiden skulle have fuld national selvstændighed. Under mandatperioden beholdt Storbritannien kontrollen over Iraks udenrigspolitik, og Royal Air Force beholdt flybaser i Irak. Irak var en strategisk vigtig del af forbindelseslinjerne til Indien, der tilhørte Det britiske Imperium, og havde rige oliekluder i Kirkuk og Mosul.⁶² Hovedarkitekten bag konstruktionen af det moderne Irak var den britiske koloniminister Winston Churchill, som ikke lagde skjul på, at kong Faisal bag facaden forventedes at regere ifølge de britiske interesser; som han formulerede det i en instruks til den britiske højkommissær, "that while we have to pay the piper we must expect to be consulted about the tune ..."⁶³ Irak fik formelt sin selvstændighed i 1932, men briterne beholdt deres indflydelse. Da et pro-nazistisk styre kom til magten i 1941, interвенerede briterne og indsatte en ny pro-britisk regering. I 1958 væltede De Frie Officerer, en Nasser-inspireret gruppe, det pro-britiske styre, likviderede kongefamilien og indførte republikken.⁶⁴ I stedet for britisk imperialism blev den irakiske befolkning nu regeret af et autokratisk styre.

Baath-partiet kom første gang til magten i Irak efter et kup i februar 1963, men blev væltet af militæret efter blot ni måneder.⁶⁵ I juli 1968 fulgte den endelige magtovertagelse efter endnu et kup, og Ahmed Hassan al-Bakr blev indsat som præsident. Baath-partiet, der blev grundlagt i 1949 af Michel Aflaq og Salah al-Din Bitar i Syrien, var en pan-arabisk bevægelse, der stod for arabisk nationalisme, antiimperialisme, socialisme og sekularisme. Under et studieophold ved Sorbonne i mellemkrigstiden var Aflaq blevet

61 Rogan 2016, *Osmannerrigets fald*, s. 117-130, 278-283, 287-298, 303-341, 393-402; Sykes 2016, *The Man Who Created the Middle East*, s. 249-265, 270-271, 307-309, 331-339; Rogan 2017, *Arabernes historie*, s. 240-245.

62 Rogan 2017, *Arabernes historie*, s. 264-270.

63 Gilbert 1975, *Winston S. Churchill*, Vol. IV 1917-1922, s. 805.

64 Rogan 2017, *Arabernes historie*, s. 270, 293-295, 440-442.

65 Rositzke 1977, *The CIA's Secret Operations*, s. 109. Historien er fuld af ironier. Harry Rositzke, tidligere ansat i CIA, har fortalt, at CIA havde kilder i Baath-partiets hovedkvarter i Bagdad og nøje kunne følge forberedelserne til kupforsøget. Rositzke nævner dog ikke, om der var tale om 1963- eller 1968-kuppet. Under alle omstændigheder var CIA fuldt informeret om Baath-partiets aktiviteter i dets tidlige år.

influeret af idéer om antikolonialisme, modernisme og nationalsocialisme; drømmen om et forenet Arabien blev dog ikke opfyldt, og Baath-partiet kom kun til magten i Syrien og Irak, hvor de dog snart blev rivaler.⁶⁶ I 1970'erne gennemgik Irak en moderniseringsproces, hvor Baath-regimet udnyttede de stigende olieindtægter til at højne den generelle levestandard ikke mindst i den voksende middelklasse. Socialt boligbyggeri skød op, offentligt betalt uddannelse og sundhedssystem blev etableret og velfærdsprogrammer styrket. Den irakiske stat udbyggede infrastrukturen og elektricitetsforsyningen, kvinderne fik bedre muligheder for uddannelse og beskæftigelse, og analfabetismen faldt.⁶⁷

Den stærke mand i det irakiske regime var Saddam Hussein, der var vicegeneralsekretær i Baath-partiet og som havde sæde i det magtfulde Revolutionary Command Council (RCC). Hussein, der var inspireret af sit store forbillede, den sovjetiske leder Stalin, styrkede sin indflydelse i løbet af 1970'erne ved at udrense sine rivaler i partiet, hvoraf nogle blev likvideret, og placere loyale støtter i sikkerhedstjenesterne og partiapparatet. I juli 1979 afløste han al-Bakr på præsidentposten, og en bølge af udrensninger i hæren og partiet fulgte. De følgende to årtier beholdt Hussein et fast greb om magten gennem frygt (en berømt bog om emnet havde meget sigende titlen *Republic of Fear*) – skabt ved hjælp af intensiv overvågning af befolkningen, angiveri, fængslinger, tortur og henrettelser. Baath-regimet fandt fortrinsvis sin støtte blandt det sunnimuslimske mindretal, og det slog hårdt ned på oprørsforsøg fra den kurdiske befolkning i nord og den shiamuslimske i syd. Hussein placerede klan- og familiemedlemmer fra sin fødeby nær Tikrit, nord fra Baghdad, på centrale poster, og sønnerne Uday og Qusai blev med tiden kørt i stilling som fremtidige efterfølgere. Samtidig blev en personkult omkring Saddam Hussein, som blev sammenlignet med den babylonske konge Nebukadnesar, der herskede i det 6. århundrede før Kristus (og, som det blev understreget

66 Bulloch & Morris 1991, *Saddam's War*, s. 37-42, 51-56, 68-73; Henderson 1991, *Instant Empire. Saddam Hussein's Ambition for Iraq*, s. 72-76; DeFronzo 2010, *The Iraq War*, s. 39-41, 45-67; Dawisha 2011, *Iraq*, s. 209-211.

67 Dawisha 2011, *Iraq*, s. 219-221; Blaydes 2018, *State of Repression*, s. 61-73.

i den irakiske propaganda, erobrede Jerusalem og bragte jøderne til Babylon), etableret.⁶⁸

Saddam Husseins udenrigspolitiske mål

Ifølge nogle samtidige iagttagere var det Saddam Husseins langsigtede udenrigspolitiske mål at blive den arabiske verdens leder ved at gøre Irak til en regional stormagt, der kontrollerede Den persiske Golf og beskyttede Palæstina mod Israel; det var øjensynligt Husseins drøm at blive den nye Nasser, den ægyptiske leder i 1950-60'erne, som afsatte den britisk-støttede konge, agiterede for pan-arabisk nationalisme og nationaliserede Suez-kanalen (hvilket udløste det britisk-franske-israelske angreb i 1956).⁶⁹ For at opnå sit mål iværksatte Hussein en modernisering og oprustning af Iraks konventionelle militære styrker og etablerede programmer for udviklingen og fremstillingen af masseødelæggelsesvåben; denne militærmagt kunne anvendes både til at afskrække og afpresse nabolandene – især Iraks historiske rival Iran – og, hvis det blev nødvendigt, at tvinge sine krav igennem ved hjælp af magt. I løbet af 1970'erne etablerede Irak et tæt samarbejde med Sovjetunionen og Frankrig, der forsynede Irak med militært udstyr og teknologisk knowhow. Eksempelvis bistod Frankrig i 1970'erne Irak med at konstruere Osirak, landets første atomreaktor.⁷⁰

Masseødelæggelsesvåben (Weapons of Mass Destruction eller WMD) omfatter såkaldte ABC-våben (fra engelsk – Atomic, Biological and Chemical), atomare, biologiske og kemiske våben plus fremføringmidler, almindeligvis langtrækkende missiler. Det irakiske regime etablerede sit nukleare program kort efter magtovertagelsen i 1968. Det tog fart i 1976 med anlæggelsen af Osirak, der imidlertid blev ødelagt ved et israelsk luftangreb i 1981. Programmet blev senere genoptaget, og i 1991 var Irak langt i processen

68 al-Khalil 1990, *Republic of Fear*; Bulloch & Morris 1991, *Saddam's War*, s. 27-49; Henderson 1991, *Instant Empire*, s. 77-79, 192-203; Woods, Lacey og Murray 2006, *Saddam's Delusions*, s. 17-20; Dawisha 2011, *Iraq*, s. 212-219.

69 Bulloch og Morris 1991, *Saddam's War*, s. 5, 20.

70 Bulloch og Morris 1991, *Saddam's War*, s. 80-83; Andrew og Mitrokhin 2006, *The Mitrokhin Archive II. The KGB and the World*, s. 175-178, 187-191.

med at kunne fremstille et kernevåben. I 1970'erne begyndte irakiske videnskabsmænd at forske i biologiske våben, og efter Hussein overtog magten blev indsatsen intensiveret; i 1991 havde Irak produceret store mængder miltbrand (anthrax), botulinumtoksin (eller BTX, der forårsager pølseforgiftning), aflatoksin (der er kræftfremkaldende) samt en mindre beholdning af giften ricin. I 1981 blev forskningen i kemiske våben intensiveret og i løbet af 1980'erne blev der fremstillet betydelige mængder af sennepsgas og nervegas som taburin, sarin og VX. I 1980'erne modtog Irak 819 SCUD-missiler fra Sovjetunionen; de havde en rækkevidde på 304 km. og blev udstyret med sprænghoveder, der kunne indeholde kemiske ladninger. Irak fremstillede en forbedret udgave af missilerne, benævnt al Hussein, der forøgede missilernes rækkevidde til 600 km.⁷¹ Et mere eksotisk våben var Projekt Babylon, en "superkanon" med en rækkevidde på 960 km., som var udviklet af dr. Gerald Bull, en canadisk videnskabsmand. Bull blev likvideret i Bruxelles i 1990, antagelig af agenter for den israelske efterretningstjeneste Mossad, og projektet blev aldrig færdiggjort.⁷²

Der gik kun et år, fra Hussein var kommet til magten, til han kastede Irak ud i en opslidende krig med Iran. Iran var Iraks historiske fjende, og Hussein vurderede i 1980, at Iran var sårbar efter shahens fald og den islamiske revolution året forinden. Det irakiske militær invaderede Iran i september 1980 med den hensigt at erobre territorium i det sydlige Iran og måske vælte Ayathollah Khomeinis regime. Efter den første tids sejr lykkedes det iranerne at standse de irakiske styrker, som efterhånden blev tvunget tilbage over grænsen. For at bremse de overlegne iranske hærstyrker (Irans befolkning var tre gange større end Iraks) begyndte Irak i 1983 at anvende kemiske våben, fortrinsvis sennepsgas og nervegassen taburin mod iranske tropper. Efterhånden udvidedes krigen til Den persiske Golf, hvor begge lande angreb hinandens olietankskibe, og Byernes Krig, hvor de sendte missiler mod stor-

71 Henderson 1991, *Instant Empire*, s. 124-141; Iraq Survey Group 2004, *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD*, 30. september 2004, bind 1, "What Saddam Thought: The Perceived Success of WMD" og "Regime Strategy and WMD Timeline Events".

72 Henderson 1991, *Instant Empire*, s. 142-154.

byerne; irakiske missilangreb på hovedstaden Teheran i begyndelsen af 1988 tvang den iranske ledelse til at indgå våbenhvile. Inden våbenhvilen gennemførte det irakiske militær et angreb med kemiske våben mod den kurdiske befolkning i Halabaja, hvor op mod 5.000 civile omkom.⁷³

Hvad der skulle have været en lynsejr, endte som en katastrofe for Saddam Husseins regime – Irak havde 375.000 dræbte og sårede, krigens omkostninger løb op i 150 milliard dollars, økonomien lå i ruiner, og Irak havde en udenlandsk gæld på 100 milliard dollars. Olieindustrien havde lidt svære skader, hvilket begrænsede olieproduktionen og dermed landets vigtigste indtægtskilde, og den påbegyndte modernisering af det irakiske samfund gik i stå.⁷⁴ Tiden efter indgåelsen af våbenhvilen forværrede kun Iraks situation. Med kommunismens fald i Østeuropa i 1989 forsvandt en række venligtsindede regimer, der havde hjulpet Irak ved at bytte olie for varer; de traditionelle samarbejdspartnere Sovjetunionen og Frankrig begyndte at kræve kontant betaling for militære leverancer fremfor kredit; og overproduktion af olie fik prisen til at falde. Samtidig var regimet beskæftiget med en omfattende tvangsforflytning af den kurdiske befolkning og presset af formodede israelske sabotageoperationer; i april 1990 truede Hussein offentligt med at lægge halvdelen af Israel øde med kemiske våben.⁷⁵ Den kritiske situation fik den irakiske leder til at vende opmærksomheden mod syd, mod den lille Golfstat Kuwait.

73 Bulloch og Morris 1991, *Saddam's War*, s. 74-89; Henderson 1991, *Instant Empire*, s. 102-123; DeFronzo 2010, *The Iraq War*, s. 83-89; Maddy-Weitzman 2016, *A Century of Arab Politics*, s. 134-141. Generelt se også Karsh 2002, *The Iran-Iraq War 1980-1988*, s. 53-55 (kemiske våben og Halabaja); Razoux 2015, *The Iran-Iraq War*, s. 298-301 (kemiske våben), 437-439 (Halabaja). USA (og Vesten generelt) så Irak som et bolværk mod det fundamentalistisk islamistiske og antivestlige præstestyre og støttede det bl.a. med efterretninger. Se Bulloch og Morris 1991, *Saddam's War*, s. 76-77. Som en del af USA's tilnærmelse til Irak besøgte den senere forsvarsminister Donald Rumsfeld Saddam Hussein i december 1983. Se U.S. Embassy London 1983, "Rumsfeld Mission: December 20 Meeting with Iraqi President Saddam Hussein", 21. december 1983; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 3-8.

74 Iraq Survey Group 2004, *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD*, bind 1, "Realizing Saddam's Veiled WMD Intent"; DeFronzo 2010, *The Iraq War*, s. 89-93; Dawisha 2011, *Iraq*, s. 223.

75 Henderson 1991, *Instant Empire*, s. 92, 218-223; Bulloch og Morris 1991, *Saddam's War*, s. 89-90, 100.

Golfkrigen 1991

Irak havde længe gjort krav på Kuwait, som man fra irakisk side hævdede var en irakisk provins. Irakerne havde også konkrete anklagepunkter; Kuwait var et af de medlemmer af OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries, de olieeksporterende landes sammenslutning), der var skyld i olieprisens fald på grund af overproduktion, Irak anklagede det for at udvinde olie fra et oliefelt, der tilhørte Irak, og Irak havde en stor gæld til Kuwait. Hvis Irak erobrede Kuwait, kunne regimet afskrive denne del af Iraks gæld, hæve olieprisen og dermed Iraks indtægter og samtidig kontrollere 21 procent af verdens kendte oliereserver. Iraks styrkede position ville afskrække Iran og gøre Irak til en regional stormagt. Efter resultatløse forhandlinger rullede irakiske kampvogne over grænsen og besatte Kuwait den 2. august 1990. Kort efter blev Kuwait indlemmet som Iraks 19. provins.⁷⁶

Hussein var efter alt at dømme ikke forberedt på det resolute svar fra USA og det internationale samfund. George H.W. Bushs regering (1989-93) havde flere bevæggrunde til at intervenere mod annekteringen af Kuwait – Irak truede med at få kontrol over olien ved Den persiske Golf, som udgjorde halvdelen af verdens kendte reserver, og dermed påvirke verdens olieproduktion og pris; de irakiske tropper i Kuwait truede direkte Saudi Arabiens sikkerhed; Iraks ekspansionisme udgjorde en trussel mod hele regionens sikkerhed, og hvis ikke Irak blev stoppet nu, ville Irak på et tidspunkt blive en direkte trussel mod Israel; annekteringen af Kuwait var et overgreb mod landets suverænitet og en trussel mod den internationale retsorden; invasionen var en udfordring af USA's troværdighed i Mellemøsten og som supermagt; og blandt militæret og i administration var der et ønske om at genoprette militærets prestige og komme over "Vietnam-syndromet", der var en hindring for amerikansk interventionisme. Militær indgriben ville

76 Henderson 1991, *Instant Empire*, s. 37, 223-228; Bulloch og Morris 1991, *Saddam's War*, s. 118-134, 182; Iraq Survey Group 2004, *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD*, bind 1, "Realizing Saddam's Veiled WMD Intent", "Ambition (1980-1991)"; DeFronzo 2010, *The Iraq War*, s. 99-105; Maddy-Weitzman 2016, *A Century of Arab Politics*, s. 141-146.

befri Kuwait, sikre Saudi Arabien og Golfstaterne, hindre irakisk kontrol med olieeksporten fra området, genoprette den regionale fred og orden og undergrave eller helt fjerne Saddam Hussein fra magten.⁷⁷

Samme dag som de irakiske kampvogne krydsede grænsen, vedtog FN's Sikkerhedsråd resolution 660, som fordømte invasionen og krævede, at Irak øjeblikkeligt trak sine styrker tilbage.⁷⁸ Efter en række resolutioner, der øgede presset mod Irak ved at indføre økonomiske sanktioner og andre tiltag, vedtog Sikkerhedsrådet den 29. november 1990 resolution 678, der fastsatte den 15. januar 1991 som deadline for den irakiske tilbagetrækning, og som bemyndigede medlemslandene til at anvende "all necessary means", dvs. militær magt, til at gennemtvinge tilbagetrækningen og genoprette "international peace and security in the area ...".⁷⁹ USA, der umiddelbart efter besættelsen var begyndt at deployere militære styrker i regionen i Operation Desert Shield og opbygge en bred international coalition, indledte den 16. januar 1991 Operation Desert Storm for at befri Kuwait. Efter fem ugers luftangreb og 100 timers landkrig erklærede USA våbenhvile den 28. februar 1991.⁸⁰

I lyset af den senere udvikling er det spørgsmål blevet rejst, hvorfor de overlegne amerikanske styrker ikke fortsatte til Baghdad og fjernede Saddam Hussein? Bush-regeringen havde flere bevæggrunde for at indstille kamphandlingerne – FN-mandatet ifølge resolution 678 var begrænset til befrielsen af Kuwait og genoprettelsen af freden i regionen; den internationale coalition, der omfattede en række arabiske lande, ville blive splittet, og Bush-administrationen havde til hensigt at udnytte den internationale alliance til at løse Mellempøstproblemet (konflikten mellem Israel og Palæstina); fra amerikansk side frygtede man, at en fortsættelse af krigen ville involvere de amerikanske styrker i bykampe i Baghd-

77 Henderson 1991, *Instant Empire*, s. 37-38, 239-240; Bulloch og Morris 1991, *Saddam's War*, s. 165-167, 169-170; Bush og Scowcroft 1998, *A World Transformed*, s. 317-324, 340-341, 484; Gordon og Trainor 2005, *The Generals' War*, s. 31-53.

78 FN 1990, "Resolution 660", 2. august 1990.

79 FN 1990, "Resolution 678", 29. november 1990. Denne resolution ville senere blive benyttet som det juridiske grundlag for anvendelsen af magt i forbindelsen med invasionen af Irak i 2003.

80 Gordon og Trainor 2005, *The Generals' War*, s. 205-432.

ad, og at Saddam Hussein ville forsvare sig med kemiske og biologiske våben; administrationen vurderede, at der var en reel risiko for, at et Irak uden en stærk centralmagt ville falde fra hinanden og ende i sekteriske opgør mellem sunnier, shiaer og kurdere; i sådan en situation kunne præstestytet i Iran forsøge at udfylde magttomrummet; Det hvide Hus var under pres fra medierne om at stoppe, hvad der havde udviklet sig til en massakre af de flygtende irakere; og endelig forventede man, at Saddam Hussein var så svækket efter nederlaget, at han ville blive fjernet af militæret eller partiet.⁸¹ Efter indgåelsen af våbenhvilen anvendte det irakiske regime de militære styrker, der havde overlevet krigen, til at nedkæmpe oprør blandt shiaerne i syd og kurdene i nord, mens de amerikanske styrker forholdt sig passive.⁸²

Inddæmning

Bush-administrationen og den efterfølgende Clinton-administration fulgte efter afslutningen på Golfkrigen en inddæmningsstrategi overfor Irak, som bestod af tre elementer – militært pres, økonomiske sanktioner og afvæbning ved hjælp af våbeninspektioner.⁸³ Det skal understreges, at denne strategi ikke udelukkede et eventuelt regimeskift i Baghdad; i maj 1991 underskrev præsident Bush et hemmeligt direktiv, der fastslog, at det var USA's mål at fjerne Sad-

81 Bush og Scowcroft 1998, *A World Transformed*, s. 464, 485-489; Gordon og Trainor 2005, *The Generals' War*, s. 404-418, 423-424.

82 Bush og Scowcroft 1998, *A World Transformed*, s. 488-490; Gordon og Trainor 2005, *The Generals' War*, s. 446-457; DeFronzo 2010, *The Iraq War*, s. 110-112; Blaydes 2018, *State of Repression*, s. 87-93. Under nedkæmpelsen af shia-oprøret i syd anvendte de irakiske styrker kemiske våben i form af sarin mod civilbefolkningen. Se Iraq Survey Group 2004, *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD*, bind 1, "Iraq's use of CW in 1991 against internal unrest".

83 Ritchie og Rogers 2007, *The Political Road to War with Iraq*, s. 25-30; Dumbrell 2009, *Clinton's Foreign Policy*, s. 152-153.

dam Hussein som en strategisk trussel og bevilgede 100 millioner dollars til CIA til formålet.⁸⁴

Den militære del af inddæmningen begyndte kort efter Golfkrigen, da USA med Operation Provide Comfort etablerede en sikkerhedszone i det nordlige Irak for den forfulgte kurdiske befolkning, hvor det amerikanske militær forsynede den med mad, vand og medicin. I sommeren 1991 begyndte amerikanske, britiske, franske og tyrkiske fly at håndhæve en flyveforbudszone (Operation Northern Watch) som permanent beskyttelse mod det irakiske luftvåben. I august 1992 oprettede USA en lignende zone i syd under Operation Southern Watch for at beskytte den shiamuslimske befolkning.⁸⁵ I løbet af 1990'erne gennemførte amerikanske og britiske styrker tillige luftangreb og angreb med krydsermissiler mod irakiske luftforsvarsinstallationer som gengæld for irakiske overtrædelser af våbenhvilebestemmelserne.⁸⁶

Den økonomiske del af inddæmningen bestod af handelssanktioner administreret af FN. Få dage efter invasionen i august 1990 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 661, der påbød medlemslandene at afbryde enhver økonomisk forbindelse med Irak, inklusiv al import, eksport og finansielle transaktioner. Eneste undtagelser var medicin og i nødstilfælde fødevarer.⁸⁷ Sanktionerne blev forlænget efter krigen, og deres ophævelse blev gjort afhængig af afvæbningen af Iraks masseødelæggelsesvåben. Sanktionerne, der

84 CIA finansierede irakiske modstandsgrupper blandt kurderne, tidligere irakiske krigsfanger og eksilirakere, men uden de store resultater, se Smith R. Jeffrey og David B. Ottaway, "Anti-Saddam Operation Cost CIA \$100 Million", *Washington Post*, 15. september 1996. Clinton var skeptisk overfor idéen om regimeskift, og den daværende øverstbefalende for Central Command, der havde Mellemøsten som ansvarsområde, advarede mod risikoen for en "Gedebugt" ("Bay of Goats"), en henvisning til Svinebugten ("Bay of Pigs"), USA's fejlslagende støtte til landsætningen af eksil-cubanere på Cuba i 1961. Se Dumbrell 2009, *Clinton's Foreign Policy*, s. 155.

85 Bachevich 2016, *America's War for the Greater Middle East*, s. 137-140.

86 Dumbrell 2009, *Clinton's Foreign Policy*, s. 153-154. Bachevich, der var stærk kritisk overfor den amerikanske politik, kaldte den for en moderne version af tidligere tiders kanonbådsdiplomati, som havde til formål at holde den irakiske trussel i live og retfærdiggøre tilstedeværelsen af militære styrker i regionen, se Bachevich 2002, *American Empire*, s. 148-151. Tilstedeværelsen af amerikanske styrker i Saudi Arabien udløste vrede blandt militante islamister, der så amerikanerne som vantro, der betrådte hellig jord; i midten af 1990'erne omkom 24 amerikanere ved to terrorangreb på militærinstallationer i Saudi Arabien og flere andre terrorangreb blev afværget, se Clarke 2004, *Against All Enemies*, s. 112-118.

87 FN 1990, "Resolution 661", 6. august 1990

er blevet betegnet som ekstraordinært skrappe, blev med tiden kontroversielle og kritiseret for at forårsage en humanitær katastrofe for den irakiske befolkning; i 1991 hævdede UNESCO, at børne-dødligheden var steget dramatisk siden 1990, hvilket nye undersøgelser dog senere har rejst tvivl om.⁸⁸ Det irakiske regime brugte den påståede humanitære krise i sin propaganda mod sanktionerne, og med tiden bredte kritikken sig, ligesom sanktionerne blev undergravet af korruption og smugling. I 1996 etablerede Sikkerhedsrådet det såkaldte Olie for Mad-program ("Oil for Food", OFF), der gav Irak mulighed for at eksportere olie til gengæld for mad og medicin. Vestlige regeringer gav Saddam Hussein skylden for den irakiske befolknings lidelser og hævdede, at regime misbrugte OFF til sin egen luksus.⁸⁹

Afvæbning

Det tredje element i inddæmningen var afvæbningen af Iraks masseødelæggelsesvåben. Den 3. april 1991 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 687, den såkaldte våbenhvileresolution. Resolutionen fastsatte betingelserne for, at de økonomiske sanktioner kunne blive ophævet. Irak skulle betingelsesløst acceptere ødelæggelsen af alle kemiske og biologiske våben og alle missiler med en rækkevidde på over 150 km. Endvidere skulle Irak love ikke at anskaffe eller udvikle kernevåben og at overgive alt nukleart materiale til International Atomic Energy Agency (IAEA, Det Internationale Atom Agentur). Til at gennemføre afvæbningen etablerede Sikkerhedsrådet en specialkommission, der sammen med IAEA skulle foretage inspektioner af de steder, hvor der foregik forskning, udvikling, fremstilling og oplagring af masseødelæggelsesvåben. Vå-

88 Dyson og Cetorelli 2017, *Changing views on child mortality and economic sanctions in Iraq: a history of lies, damned lies and statistics*, s. 1-5. Ifølge Blaydes 2018, *State of Repression*, s. 112-120, 129, omkom en halv million irakiske børn som følge af sanktionerne.

89 Jensen 2003, *Irak. Fra diktatur til demokrati?*, s. 49-53 er en kritisk fremstilling. Se også DeFronzo 2010, *The Iraq War*, s. 113-115; Madeleine og Woodward 2013, *Madam Secretary*, s. 291-292; Malone 2013, *The International Struggle Over Iraq*, s. 114-122, 124-132; Greenstock 2017, *Iraq. The Cost of War*, s. 33-36. En senere undersøgelse af OFF-programmet viste, at det irakiske regime modtog over 1,5 milliard dollars i form af bestikkelser, se Blaydes 2018, *State of Repression*, s. 128.

beninspektørerne skulle udføre deres opgave på grundlag af oplysninger fra de irakiske myndigheder og andre relevante kilder. Når Sikkerhedsrådet konstaterede, at Irak havde opfyldt betingelserne og var afvæbnet, ville sanktionerne blive ophævet.⁹⁰ FN etablerede United Nations Special Commission (UNSCOM) til sammen med IAEA at opfylde resolution 687; under ledelse først af svenskeren Rolf Ekéus og dernæst australieren Richard Butler gennemførte de i alt et tusinde UNSCOM-medarbejdere over 250 inspektioner i Irak, indtil de blev afbrudt i december 1998.⁹¹ Til trods for irakisk chikane og forsøg på vildledning (UNSCOM opdagede således biologiske og kemiske våbenprogrammer, der ikke var deklareret) lokaliserede og destruerede UNSCOM frem til 1998 bl.a. 48 langtrækkende missiler, konventionelle og kemiske sprænghoveder, et antal stationære og mobile affyringsramper, 38.537 stykker kemisk ammunition, 690 tons kemisk materiale, forskelligt kemisk udstyr, de biologiske våbenfaciliteter ved Al-Hakam, og komponenter til Gerald Bulls ovenfor omtalte "superkanon".⁹²

Våbeninspektionerne fra 1991 til 1998 havde flere konsekvenser, som fik indflydelse på den senere udvikling. På den ene side betød bombningerne under Golfkrigen og UNSCOM's og IAEA's indsats, at Irak i 1998 reelt var afvæbnet. IAEA demonterede atomprogrammets installationer, og sanktionerne hindrede importen af den nødvendige teknologi og fissilt materiale. De biologiske og kemiske våbenprogrammer led alvorlig skade under krigen, og næsten alt tilbageværende materiale og lagre blev destrueret af UNSCOM. Det samme gjaldt de langtrækkende missiler.⁹³ Imidlertid medførte Saddam Husseins beslutninger og handlinger, at der var grundlag for at tvivle på, om Irak nu *var* afvæbnet. I juli 1991 gav

90 FN 1991, "Resolution 687", 3. april 1991.

91 FN 1999, "United Nations Special Commission UNSCOM", december 1999. Om UNSCOM og IAEA's inspektioner generelt se også Blix 2004, *Afvæbningen af Irak*, s. 27-41.

92 FN 1998, "UNSCOM Main Achievements".

93 Iraq Survey Group 2004, *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD*, bind 1, "What Saddam Thought: The Perceived Success of WMD", "Saddam's Prioritization of Getting Out From Under Sanctions", "Realizing Saddam's Veiled WMD Intent. Decline (1991-1996)", "Sorting Out Whether Iraq Had WMD Before Operation Iraqi Freedom"; Lopez og Cortright 2004, *Containing Iraq: Sanctions Worked*, s. 90-103; Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 131-132.

Hussein ordre til at destruere store lagre af masseødelæggelsesvåben og andet materiale; det fik imidlertid den konsekvens, at Irak i 2003 ikke kunne dokumentere destruktionsen, og med Husseins tidligere handlinger syntes det ikke urimeligt at mistænke den irakiske leder for fortsat at være i besiddelse af våbnene og at skjule dem for inspektørerne.⁹⁴ Samtidig sendte Hussein modstridende signaler, som tydede på, at Irak fortsat besad masseødelæggelsesvåben; selv hans nærmeste medarbejdere og højtstående officerer var i 2002 og 2003 usikre på, om der stadig fandtes masseødelæggelsesvåben. Hussein var øjensynligt motiveret af et ønske om at afskrække Iran fra at angribe.⁹⁵ Mistanken om skjulte masseødelæggelsesvåben syntes at blive bekræftet af flere af UNSCOM's og IAEA's fund; således viste det sig, at Irak var tættere på at udvikle kernevåben, end de vestlige efterretningstjenester havde vurderet, og da Husseins svigersøn, Hussain Kamil, der var leder af den militær-industrielle produktion, hoppede af til Jordan i 1995, blev Iraks hidtil skjulte biologiske våbenprogram afsløret.⁹⁶ Dette gjorde også nogle vestlige beslutningstagere mere skeptiske over for efterretningstjenesternes troværdighed.⁹⁷

Endelig hører det med til billedet, at meget tyder på, at Saddam Hussein havde planer om at genoptage udviklingen og produktionen af masseødelæggelsesvåben, når sanktionerne var ophævet. Iraq Survey Group (ISG), der fik til opgave af CIA at finde Iraks

94 Iraq Survey Group 2004, *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD*, bind 1, "Reaction to Sanctions"; Greenstock 2017, *Iraq*, s. 91-93. Under det amerikanske forbundspoliti Federal Bureau of Investigations (FBI's) afhøring af Saddam Hussein i 2004 fortalte den afsatte diktator om destruktionsen i 1991, se FBI 2004, "Case # 315E-HQ-1448534", 13. februar 2004.

95 Iraq Survey Group 2004, *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD*, bind 1, "What Saddam Thought: External Concerns", "Iran", "WMD Possession – Real or Imagined – Acts as a Deterrent", "Saddam's Prioritization of Getting Out From Under Sanctions", "Sorting Out Whether Iraq Had WMD Before Operation Iraqi Freedom"; Woods, Lacey og Murray 2006, *Saddam's Delusions*, s. 5-6. Se også Feith 2008, *War and Decision*, s. 330-331. Det irakiske regime var så dysfunktionelt, at Hussein selv kan have troet, at han havde masseødelæggelsesvåben; de irakiske embedsmænd frygtede diktatorens vrede så meget, at de løj over for ham om udviklingen af militære våben i 1990'erne, se Woods, Lacey, og Murray 2006, *Saddam's Delusions*, s. 8. For Husseins ræsonnement se, FBI 2004, "Case # 315E-HQ-1448534", 11. juni 2004.

96 Iraq Survey Group 2004, *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD*, bind 1, "Husayn Kamil's Departure", "Impact of the 'Chicken Farm' Documents".

97 Greenstock 2017, *Iraq. The Cost of War*, s. 30-31.

masseødelæggelsesvåben, beskrev i sin afsluttende rapport i 2004, at Hussein gav udtryk for sine hensigter overfor sine nærmeste medarbejdere, og at han var optaget af at beholde de bedste videnskabsfolk, som havde været beskæftiget med udviklingen af atomare, biologiske og kemiske våben og langtrækkende missiler.⁹⁸

Danmarks deltagelse i Golfkrigen

Danmark forholdt sig i første omgang forsigtigt med hensyn til militær deltagelse i Golfkonflikten, idet der ikke i begyndelsen forelå et FN-mandat. KV-regeringen erklærede sig kun rede til eventuelt at erstatte NATO-styrker, der måtte blive udsendt i forbindelse med konflikten.⁹⁹ Efter Sikkerhedsrådet havde vedtaget resolution 665, der bemyndigede medlemslandene til at stille med styrker til den flådeblokade, der medvirkede til at opretholde de økonomiske sanktioner,¹⁰⁰ vedtog et flertal i Folketinget at bidrage med korvetten *Olfert Fischer*. Mens Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre lagde afgørende vægt på FN's rolle, understregede Det Konservative Folkeparti og Venstre ønsket om at støtte USA. Selvom det var første gang, at Danmark deltog i en egentlig militærindsats (i modsætning til en fredsbevarende) uden for nærområdet, var indsatsen begrænset til deltagelsen i blokaden, og korvetten deltog ikke i selve Operation Desert Storm. Efter krigen deltog Danmark også i aktionen i det nordlige Irak, hvortil der blev udsendt omkring 75 vagter til beskyttelse af FN's flygtningelejre.¹⁰¹

Danmarks kontakt til Irak var af begrænset karakter efter Golfkrigen. De danske diplomatiske medarbejdere forlod Baghdad kort før starten på Operation Desert Storm, og ambassaden blev lukket i 1994. Herefter blev danske interesser varetaget af en irakisk generalkonsul, der fungerede under Damaskus-ambassadens supervisi-

98 Iraq Survey Group 2004, *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD*, bind 1, "Scientific Research and Intention to Reconstitute WMD", "Looking Ahead to Resume WMD Programs", "Preserving and Restoring WMD Infrastructure and Expertise". Konklusionen er blevet benyttet af beslutningstagere til at retfærdiggøre Irakkrigen, se Feith 2008, *War and Decision*, s. 326-328; Cheney og Cheney 2011, *In My Time*, s. 412.

99 Petersen 2004, *Europæisk og globalt engagement*, s. 451.

100 FN 1990, "Resolution 665", 25. august 1990.

101 Petersen 2004, *Europæisk og globalt engagement*, s. 452-456.

on. Generalkonsulen var dog af begrænset nytte, da han i 2000 var 79 år gammel, og en udskiftning på posten var påkrævet. Irakiske interesser i Danmark blev varetaget af den irakiske ambassade i Stockholm. På grund af FN's sanktioner var handel og investeringer mellem de to lande stort set ophørt i 1990erne.¹⁰²

Arven efter Golfkrigen

Konflikten mellem det internationale samfund og Irak var et resultat af Saddam Husseins udenrigspolitiske ambitioner. Diktatorens vision om Irak som en regional stormagt kom til udtryk i militær oprustning, fremstilling af masseødelæggelsesvåben og erobningskrige mod Iran og Kuwait. Det internationale samfund, anført af USA og et revitaliseret FN, reagerede ved at tvinge Irak ud af Kuwait med militær magt og inddæmme det med flyveforbudszoner, økonomiske sanktioner og våbeninspektioner. I løbet af 1990erne blev Irak reelt afvæbnet, men samtidig blev kimen lagt til en ny militær konflikt, idet det internationale samfund – med god grund – antog, at Saddam Hussein fortsat skjulte masseødelæggelsesvåben for inspektørerne. Med tiden voksede kravet om at gøre arbejdet efter Golfkrigen færdig og fjerne regimet i Bagdad.

¹⁰² Intern e-mailkorrespondance, UM, "Generalkonsulatet i Bagdad", 13. juli 1999, pk. 6, j.nr.5.D.72.a, UM; notits, UM, "Generalkonsulatet i Bagdad", 15. februar 2000, pk. 6, j.nr.5.D.72.a, UM; intern e-mailkorrespondance, UM, "Anmodning om afsendelse af COREU", 21. marts 2000, pk. 6, j.nr.5.D.72.a, UM; Olsen 2015, Mellemøsten og Nordafrika, s. 239-240.

KAPITEL 2

Konfrontation: Operation Desert Fox 1998

Februar-krisen

I løbet af 1990'erne blev forholdet mellem det irakiske regime og UNSCOM gradvist forværret, irakernes obstruktioner af våbeninspektionerne blev intensiveret, og uenigheden blandt de fem permanente medlemmer (P5) af Sikkerhedsrådet blev stadig tydeligere. På den ene side stod USA og Storbritannien, der krævede, at Irak opfyldte kravene om fuldstændig afvæbning af alle masseødelæggelsesvåben, før sanktionerne ville blive hævet, og som fortsat håndhævede flyveforbudszonerne, mens Frankrig, Rusland og Kina stod på den anden side og i stigende grad argumenterede for at forhandle med Irak om våbeninspektørerne og at hæve sanktionerne.¹⁰³ Efter Irak havde nægtet UNSCOM adgang til præsidentpaladser, sigtet på inspektørerne med våben og destrueret dokumenter, vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1134 i oktober 1997, som fordømte Iraks optræden og krævede, at regimet gav betingelsesløst adgang til alle relevante steder, faciliteter og dokumenter.¹⁰⁴

Samarbejdet blev genoptaget, men kun for en kort tid; den 23. januar 1998 rapporterede UNSCOM's formand Richard Butler til Sikkerhedsrådet, at våbeninspektørerne var blevet nægtet adgang til otte præsidentielle paladser, og at de i stigende omfang blev

103 Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 101-109; Bozo 2017, "We Don't Need You": France, the United States, and Iraq, 1991-2003, s. 188-192.

104 FN 1997, "Resolution 1134", 23. oktober 1997.

udsat for irakisk chikane.¹⁰⁵ Clinton-administrationen fremførte, at de diplomatiske muligheder var ved at være udtømte, krævede at Hussein blev stillet til ansvar og begyndte at konsultere sine allierede.¹⁰⁶ Den 11. februar modtog den danske regering en anmodning fra SACEUR (Supreme Allied Commander Europe, den amerikanske militære øverstbefalende for NATO, general Wesley Clark) om et militært bidrag til en eventuelt amerikansk-ledet operation mod Irak. General Clark optrådte i dette tilfælde som øverstkommanderende for US European Command, hvilket betød, at henvendelsen stammede fra Washington og ikke fra NATO-hovedkvarteret. Amerikanerne var interesserede i en korvet, en minestryger eller et transportfly. Efter sonderinger med Folketingets partier besluttede regeringen at tilbyde et transportfly af typen C-130 Hercules.¹⁰⁷

Til grundlag for overvejelserne i regeringen gjorde Udenrigsministeriet status over UNSCOM's syv-årige indsats i Irak. Våbeninspektørerne havde fundet bekymrende mange lagre af kemiske og biologiske våben, som Irak havde benægtet at besidde. UNSCOM havde opnået væsentlige fremskridt hvad angik lokalisering og destruktion af missiler og kemiske våben, mens man først var kommet på sporet af det biologiske våbenprogram i 1995. UNSCOM var på grund af irakernes obstruktioner ikke længere i stand til at udføre sine opgaver, og det var uvist, hvornår Sikkerhedsrådet ville drøfte et nyt resolutionsforslag, der ville give Irak en sidste chance inden iværksættelsen af en militær aktion.¹⁰⁸ Da udenrigsministeren og forsvarsministeren briefede pressen den følgende dag, karakteriserede udenrigsminister Niels Helveg Petersen (R) Iraks masseødelæggelsesvåben som "kernespørgsmålet" i sagen: "Den opgave, Irak stillede os over for, var af en uhyggelig karakter. Det var efter UM'rens [udenrigsministerens] mening nu nødven-

105 Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 109-110.

106 Albright og Woodward 2013, *Madam Secretary*, s. 298-300.

107 Referat, StF.3, UM, "Pressebriefingen den 16. februar", 16. februar 1998, pk. 5, j.nr.6.U.591, UM. Vedrørende general Clarks status se skrivelse, N.2, UM, "Til møde i regeringens koordinationsudvalg 16. februar", 16. februar 1998, pk. 5, j.nr.6.U.591, UM.

108 Notits, N.2 og S.5, UM, "UNSCOM: Baggrund, mandat, opbygning samt resultater og status for 7 års arbejder med inspektioner i Irak", 15. februar 1998, pk. 2, j.nr.105.Irak.6, UM.

digt, at der sættes en stopper for denne produktion.”¹⁰⁹ Regeringen var således ikke i tvivl om eksistensen af Iraks masseødelæggelsesvåben eller den alvorlige trussel, som de udgjorde.

Udsigterne til dansk deltagelse i en eventuel militær konflikt i Irak uden en klar stillingtagen fra Sikkerhedsrådet i form af en resolution, der bemyndigede anvendelsen af militær magt, havde udløst en debat om det juridiske grundlag.¹¹⁰ Udenrigsministeriets Juridisk Tjeneste argumenterede for, at resolution 687 fra 1991 gjorde våbenhvilen efter Golfkrigen betinget af, at Irak samarbejdede med våbeninspektørerne om at fjerne dets masseødelæggelsesvåben:

”Overholdes betingelserne ikke, kan der skrides ind over for Irak – om nødvendigt med magt for at sikre betingelserne opfyldt.

Dette fremstår ganske klart, når den lange serie af Irak-resolutioner og andre vedtagelser i Sikkerhedsrådet fra de senere år betragtes under ét. En sammenhængende læsning efterlader ingen tvivl om, hvordan Sikkerhedsrådet vurderer Iraks obstruktionspolitik.”¹¹¹

Ifølge Juridisk Tjeneste var FN’s medlemslande bemyndiget til at bruge magt gennem resolution 678, som handlede om at tvinge Irak ud af Kuwait, og som udgjorde grundlaget for Operation Desert Storm. Juridisk Tjeneste tilføjede noget tvetydigt, at Sikkerhedsrådet selv tolkede sine beslutninger, og at regeringen antog, at Sikkerhedsrådet ville tage sagen op til fornyet diskussion.¹¹² Det

109 Referat, StF.3, UM, ”Pressebriefingen den 16. februar”, 16. februar 1998, pk. 5, j.nr.6.U.591, UM.

110 Referat, StF.3, UM, ”Pressebriefingen den 16. februar”, 16. februar 1998, pk. 5, j.nr.6.U.591, UM.

111 Talepunkter, JT.1, UM, ”Dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellem-østen”, 16. februar 1998, pk. 5, j.nr.6.U.591, UM.

112 Talepunkter, JT.1, UM, ”Dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellem-østen”, 16. februar 1998, pk. 5, j.nr.6.U.591, UM. Se endvidere notat, JT.1, UM, ”Anvendelse af militær magt mod Irak”, 17. februar 1998, pk. 5, j.nr.6.U.591, UM. Samme argumentation benyttede Storbritannien og USA; for overvejelserne bag argumentet se Greenstock 2017, *Iraq. The Cost of War*, s. 55-56.

var således ministeriets juridiske vurdering, at Golfkrigsresolutionerne fra 1990-91 stadig stod ved magt og kunne anvendes som grundlag for magtanvendelse, idet våbenhvilebetingelserne endnu ikke var opfyldt. Selvom regeringen erklærede, at den ikke var bekymret over udsigten til en kommende debat i Folketinget,¹¹³ forekom den heller ikke særlig entusiastisk over den juridiske argumentation; som det hedder i et papir med talepunkter til et regeringsmøde: "Grundlaget kan forsvares."¹¹⁴

Til trods for den formodede irakiske trussel og Udenrigsministeriets vurdering af det juridiske grundlag for militær indgriben var der ikke fuldstændig enighed i regeringspartierne (Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre). I et papir med synspunkter udarbejdet til mødet i regeringens koordinationsudvalg den 16. februar hedder det således: "Hensyn til politisk bagland. Derfor enighed om at bidrage på så lavt militært niveau som muligt."¹¹⁵ En embedsmand har oplyst, at beslutningen om støtte til en militær aktion imod Irak indenrigspolitisk set var vanskeligere end beslutningen vedrørende Kosovo, og at den radikale udenrigsminister tænkte meget over den.¹¹⁶ En anden embedsmand erindrer ikke, at der internt var nogen større diskussion, efter juristerne havde fastslået, at der var grundlag i de tidligere resolutioner.¹¹⁷ Modstanden blandt det ene eller begge partiers medlemmer betød således, at regeringen havde valgt at begrænse bidraget til et enkelt transportfly og fravalgt direkte krigsdeltagelse. Modstanden mod et militært engagement kom frem under et møde i den socialdemokratiske folketingsgruppe den følgende dag, hvor gruppen blev orienteret om beslutningsforslaget om deltagelse i den militære aktion i Irak. Flere af de socialdemokratiske folketingsmedlemmer gav udtryk for store betænkeligheder ved forslaget, mens enkelte direkte erklærede de ville stemme imod, hvilket fik finansminister Mogens

113 Referat, StF.3, UM, "Pressebriefingen den 16. februar", 16. februar 1998, pk. 5, j.nr.6.U.591, UM.

114 Skrivelse, N.2, UM, "Til møde i regeringens koordinationsudvalg 16. februar", 16. februar 1998, pk. 5, j.nr.6.U.591, UM.

115 Skrivelse, N.2, UM, "Til møde i regeringens koordinationsudvalg 16. februar", 16. februar 1998, pk. 5, j.nr.6.U.591, UM.

116 Interview, anonym embedsmand, 24. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

117 Interview, anonym embedsmand, 18. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

Lykketoft til at udtrykke sin skuffelse, idet et parti også skulle være i stand til at træffe vanskelige beslutninger: "Ellers svækker vi muligheden for at regere et land."¹¹⁸ Den socialdemokratiske uenighed smittede også af på folketingsdebatten om beslutningsforslag nr. B 114 om det danske bidrag til den militære indsats; bortset fra en kort fremlæggelse af den socialdemokratiske ordfører Ingrid Rasmussen, hvor hun bl.a. understregede, at det havde været en vanskelig beslutning, og at folketingsgruppen var enig i at udtale støtte til FN's forsøg på at finde en forhandlingsløsning, blandede hun sig trods opfordringer ikke yderligere i debatten.¹¹⁹

Beslutningsforslag nr. B 114 byggede på tre argumenter. Det blev fremført, at Irak havde overtrådt våbenhvileresolutionen (687) gentagne gange i syv år, og regeringen vurderede, at de seneste obstruktioner af UNSCOM's virke var af "en så grov og vedvarende karakter og udgør et så væsentligt brud", at det ud fra "en helhedsvurdering" var velbegrundet for det internationale samfund at gribe ind. Anvendelsen af magt var bemyndiget af resolution 678, som tillod intervention for "at genoprette international fred og sikkerhed i området", og resolution 687, der krævede, at Irak samarbejdede med våbeninspektørerne om sin afvæbning. Anvendelsen af militær magt var endvidere rimeligt, så længe der var tale om "en målrettet og proportional" operation. Endelig begrundede regeringen Danmarks deltagelse med, at det var vigtigt, at landet tilsluttede sig koalitionen, at det var i overensstemmelse med Danmarks hidtidige politik over for Irak, og at det var en videreførelse af Danmarks ikke-spredningspolitik.¹²⁰ Umiddelbart forekommer regeringens begrundelser forsigtige; at der var andre overvejelser inde i billedet antydes af et beslutningsreferat af mi-

118 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet tirsdag den 17. februar 1998 kl. 11.30", 17. februar 1998, Forhandlingsprotokol 1998, bd. I, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

119 Folketinget 1998, "Førstebehandling af beslutningsforslag nr. B 114: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", 17. februar 1998.

120 Folketinget 1998, "B 114 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", 17. februar 1998. Blandt dem, der støttede regeringens argumentation, var *Politikens* chefredaktør, Tøger Seidenfaden, der erklærede, at Danmarks deltagelse i en militær aktion byggede på "et klart FN-grundlag". Se Seidenfaden, Tøger, "Lovlig eller ulovlig krig mod Irak?", *Politiken*, 19. februar 1998.

nisttermødet 17. februar. Diskussionen om B 114 drejede sig bl.a. om "de politiske aspekter, herunder sagens helt specielle og 'unikke' karakter",¹²¹ ligesom justitsministeren i sit indlæg understregede sagens "politiske karakter".¹²² Det fremgår ikke, hvad der menes med dette – om der var tale om den interne uenighed eller om andre mulige begrundelser for beslutningen, såsom behovet for at vise regeringsduelighed (jf. Lykketofts bemærkning) eller et ønske om at støtte USA.

Folketingets behandling af B 114 samme dag giver yderligere indsigt i partiernes begrundelser. Regeringspartierne, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, var yderst tilbageholdende og forsigtige i deres argumentation og nævnte som deres vigtigste begrundelser for at støtte forslaget nødvendigheden af at lægge et maksimalt pres på Irak for at få det til at opfylde sine forpligtigelser; truslen fra Iraks masseødelæggelsesvåben; behovet for at sikre FN's troværdighed; og at der forelå det nødvendige FN-grundlag i form af Golfkrigs- og våbenhvileresolutionerne (678 og 687). Gennemgående henviste regeringen således til, at der var tale om en FN-sanktioneret aktion med det formål at overholde FN's krav og sikre organisationens troværdighed. Ordførerne fra regeringspartierne nævnte også en række sekundære begrundelser, såsom eksistensen af en bred international koalition, behovet for at sikre den regionale fred og sikkerhed, samt at der var tale om en unik situation, der ikke ville skabe præcedens.

Den borgerlige opposition – Venstre, Konservative, Fremskridtspartiet, Centrum Demokraterne og Dansk Folkeparti – støttede beslutningsforslaget og understregede klart behovet for at støtte USA og at vise sin taknemmelighed for stormagtens indsats for friheden under den kolde krig; Saddam Husseins undertrykkende regime (som blev sammenlignet med Hitlers nazistiske regime); og endelig truslen fra Iraks masseødelæggelsesvåben. Det

121 Orientering, Nils Bernstein, STM til ministrene m.fl., "Orientering om beslutninger m.v. på regeringen Nyrup Rasmussen III's ministermøde nr. 37 i Statsministeriet tirsdag den 17. februar 1998", 18. februar 1998, pk. 5, j.nr.6.U.591, UM.

122 Orientering, Nils Bernstein, STM til ministrene m.fl., "Orientering om beslutninger m.v. på regeringen Nyrup Rasmussen III's ministermøde nr. 37 i Statsministeriet tirsdag den 17. februar 1998", 18. februar 1998, pk. 5, j.nr.6.U.591, UM.

sidste argument blev i hvert fald ikke underdrevet; de borgerlige ordførere fremførte således, at ikke blot havde Saddam Hussein tidligere anvendt kemiske våben, men hans masseødelæggelsesvåben kunne dræbe verdens befolkning tre gange og kunne snart nå den danske grænse. Ordførerne nævnte også en række sekundære begrundelser: Irak havde med sine obstruktioner gjort verdenssamfundet til grin; aktionen var lovlig, da den var bemyndiget af de tidligere resolutioner; behovet for at styrke NATO; og endelig ville en indgriben sende et signal til verdens øvrige diktatorer. Det er bemærkelsesværdigt, at de borgerlige ordførere lagde så stor vægt på støtten til USA og over hovedet ikke nævnte FN, ligesom de understregede deres afsky for det irakiske diktatur (én ordfører, Arne Melchior fra CD, gav udtryk for ønsket om regimeskift).¹²³

Venstrefløjen – Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten – var imod forslaget og fremførte tre klare argumenter: en militæraktion var ulovlig, da FN var splittet og Sikkerhedsrådet ikke havde givet et klart mandat i form af en ny bemyndigelse; aktionen var nyttesløs, da den ikke ville komme alle masseødelæggelsesvåben til livs, den ville ikke fjerne Saddam Hussein, den ville i stedet påføre befolkningen nye lidelser og måske ville Irak falde fra hinanden; og endelig optrådte USA som verdens politibetjent. Dertil kom, at en aktion ville udløse modstand i den arabiske verden, at man behandlede Irak anderledes end Israel (der også havde overtrådt Sikkerhedsrådsresolutioner), og at der fandtes en alternativ politik (ophævelse af sanktionerne, støtte til de demokratiske kræfter og påvirkning af styret gennem kontakter). Venstrefløjens ordførere, der var de eneste, der forsøgte at rejse en egentlig debat om beslutningsforslaget, synes primært at være influeret af deres modstand mod USA's udenrigspolitik, som blev set som et forsøg

123 Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 114: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", 17. februar 1998; Folketinget 1998, "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 114: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", 18. februar 1998.

på at etablere en 'Pax Americana', en amerikansk verdensorden, og deres skepsis overfor nytten af militær magt i det hele taget.

Der var således tale om en centrum-venstre regering, der forsigtigt lagde vægt på FN-medlemsskabet og dets forpligtigelser, en borgerlig opposition, der var motiveret af sin sympati for USA og afsky for diktaturet, og en venstrefløj, der reagerede mod USA og krig. Beslutningsforslag nr. B 114 blev 18. februar 1998 vedtaget med 104 stemmer for (S, R, V, K, FP, CD og DF) og 18 imod (SF, Enhedslisten og fem socialdemokrater).¹²⁴

I første omgang viste det sig ikke nødvendigt at anvende bemyndigelsen til at sende et Hercules-transportfly til indsættelse mod Irak. FN's generalsekretær Kofi Annan rejste til Baghdad og fik en aftale i stand, hvor det irakiske regime lovede at samarbejde med UNSCOM og give uhindret adgang til at foretage inspektioner.¹²⁵ Aftalen blev godkendt af Sikkerhedsrådet i resolution 1154, der dog samtidig advarede Irak mod de alvorligste følger ("severest consequences") i tilfælde af overtrædelser.¹²⁶ Selvom våbeninspektionerne blev genoptaget, var Clinton-administrationen ikke tilfreds med situationen. En embedsmand i State Department meddelte den danske ambassade i Washington, at det var uundgåeligt, at der ville opstå nye problemer, da Irak ikke var indstillet på at afsløre alt om sine ødelæggelsesvåben. Embedsmanden udtrykte sin skuffelse over Sikkerhedsrådets langmodighed med Irak og fremhævede nødvendigheden af at opretholde "en slagfærdig tilstedeværelse" i området til at bakke diplomatiet op. Embedsmanden tilføjede, at truslen om en militær aktion ikke ville have været troværdig, hvis man først skulle indhente godkendelse i Sikkerhedsrådet, men at det på den anden side var et stort skridt at gribe til magt uden

124 Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 114: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", 17. februar 1998; Folketinget 1998, "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 114: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", 18. februar 1998. Processen i februar 1998 er også behandlet i Petersen 2004, *Europæisk og globalt engagement*, s. 456-458.

125 Blix 2004, *Afvæbningen af Irak*, s. 43-44; Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 111; Annan og Mousavizadeh 2012, *Interventions*, s. 325-330; Albright og Woodward 2013, *Madam Secretary*, s. 300-301.

126 FN 1998, "Resolution 1154", 2. marts 1998.

om Sikkerhedsrådet.¹²⁷ Dele af Clinton-administration forventede en ny konfrontation med Saddam Hussein og var indstillet på at handle uden en eksplicit bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet, selv om de var klar over konsekvenserne.

Betydningen af februar-krisen for et eventuel fremtidig dansk militært engagement i Irak var, at der nu var etableret et grundlag (eller præcedens trods udenrigsministerens afvisning heraf) for dansk deltagelse i en international koalition under amerikansk lederskab. Udenrigsministeriets Juridisk Tjeneste havde opstillet en argumentation til støtte for, at en militær aktion kunne finde et juridisk grundlag i resolutionerne 678 og 687, ligesom regeringen havde defineret problemet som Iraks manglende samarbejdsvilje om afvæbningen af landets masseødelæggelsesvåben. Endelig havde debatten under krisen vist, at de borgerlige partier var uforbeholdne i deres støtte til dansk deltagelse, og at de lagde størst vægt på ønsket om at demonstrere deres støtte til USA og bekæmpe diktaturet.

På vej mod regimeskift: De neokonservative

Gennem 1990'erne voksede presset på Clinton-administrationen for at opgive inddæmningspolitikken og i stedet aktivt arbejde for at fjerne Saddam Hussein. Drivkræfterne bag initiativet kom først og fremmest fra en række såkaldte neokonservative talsmænd, republikanske udenrigspolitiske høge og konservative tænketanke.¹²⁸ De neokonservative var for fleres vedkommende oprindeligt koldkrigsliberale ('Cold War liberals'), der var tilknyttet Det demokratiske Parti og støttede dets traditionelle linje under Truman, Kennedy og Johnson med konstruktionen af velfærdsstaten på hjemmefronten og en klar antikommunistisk udenrigspolitik. Efter Vietnamkrigen brød de med demokraterne på grund af rettighedspolitikken og hvad de opfattede som demokraternes eftergi-

127 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 630, "USA/Irak", 29. april 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-6, UM.

128 Ritchie og Rogers 2007, *The Political Road to War with Iraq*, s. 36-52; Osamah F. Khalil 2016, *America's Dream Palace*, s. 252-267.

velse overfor Sovjetunionen. De neokonservative var også kritiske overfor afspændingen mellem supermagterne under den republikanske præsident Richard Nixon og dennes udenrigsminister Henry Kissinger, og hvad de så som FN's antizionisme.¹²⁹

I 1990'erne var den neokonservative tænkning karakteriseret af brugen af magt som det foretrukne magtmiddel, et stærkt moralsk-præget verdensbillede og unilateralisme; og efterhånden fokuserede de neokonservative på at forandre Mellemøsten, ligesom de blev utilfredse med Clintons multilaterale tilgang og uvilje til at bruge magt. De neokonservative drog den lære af indsatsen på Balkan, at det var muligt at udføre præcisionsbombning, FN var ineffektiv og NATO svag.¹³⁰ I 1997 oprettede en række neokonservative som William Kristol, Robert Kagan og Paul Wolfowitz og de republikanske unilateralister Donald Rumsfeld og Dick Cheney organisationen Project for the New American Century (PNAC), der skulle agitere for et styrket amerikansk militær, globalt lederskab og spredning af liberale værdier (demokrati og frit marked).¹³¹ I januar 1998, få dage efter Butlers rapportering til Sikkerhedsrådet om irakisk obstruktion af UNSCOM, sendte PNAC et brev til præsident Clinton med opfordring til at fjerne Saddam Hussein med militær magt. Ifølge PNAC havde inddæmningspolitikken slået fejl, idet sanktionerne var blevet udhulet og det var umuligt for våbeninspektørerne at være helt sikre på, at alle masseødelæg-

129 Mann 2004, *The Rise of the Vulcans*, s. 21-36, 79-94, 127-137, 198-215, 234-238; Halper og Clarke 2004, *America Alone*, s. 40-73; Packer 2007, *The Assassins' Gate*, s. 15-32; Record 2010, *Wanting War*, s. 27-52; Anderson 2011, *Bush's Wars*, s. 60-62. Generelt om den neokonservative bevægelses baggrund se Norton 2004, *Leo Strauss and the Politics of American Empire*; Heilbrunn 2008, *They Knew They Were Right*.

130 Halper og Clarke 2004, *America Alone*, s. 19, 74-98.

131 Project for the New American Century 1997, "Statement of Principles", 3. juni 1997; Halper og Clarke 2004, *America Alone*, s. 14, 98-103.

gelsesvåben var destrueret.¹³² Samtidig begyndte neokonservative stemmer at fremføre de samme argumenter i medierne.¹³³

Kampagnen for en ny kurs i Irak kulminerede foreløbig i oktober 1998, kort før en ny krise brød ud mellem verdenssamfundet og Irak. Den republikansk-dominerede Kongres vedtog Iraqi Liberation Act, der gjorde det til USA's officielle politik at fjerne Saddam Hussein og erstatte ham med en demokratisk valgt regering. Loven, der blev underskrevet af Clinton, bevilgede 97 millioner dollars til støtte til irakiske oppositionsgrupper.¹³⁴ Der var ikke tale om et fuldstændigt brud med den hidtidige inddæmningspolitik, idet CIA tidligere under præsident Bush havde forsøgt at vælte Saddam Hussein ved hjælp af irakiske oppositionsgrupper. Der var nærmere tale om, at hvor Bush-Clinton havde fulgt en linje med vægt på inddæmning og med regimeskift som den endelige, men fjerne løsning, var inddæmning nu kun midlertidig og regimeskift den snarlige løsning. Som udenrigsminister Madeleine Albright senere formulerede det, USA's tilgang til Irak kunne nu betegnes som "inddæmning plus", men Clinton og Albright var klar over, at situationen ikke kunne fortsætte for evigt, og at den irakiske trussel kun kunne fjernes ved at eliminere dens årsag, Saddam Hussein og hans regime.¹³⁵ Dertil kom, at neokonservative idéer, inklusive ønsket om regimeskift i Irak, i løbet af 1990'erne blev "mainstream views" i Washington, hvor opinionsledere og begge politiske partier accepterede USA's globale lederrolle.¹³⁶

132 Project for the New American Century 1998, "Letter to President Clinton", 26. januar 1998.

133 Wolfowitz 1997, "Rebuilding the anti-Saddam Coalition", *Wall Street Journal*, 18. november 1997; Kristol og Kagan 1998, "Bombing Iraq Isn't Enough", *The New York Times*, 30. januar 1998.

134 U.S. Congress 1998, "Iraqi Liberation Act", 31. oktober 1998.

135 Albright og Woodward 2013, *Madam Secretary*, s. 304.

136 Logevall 2010, *Anatomy of an Unnecessary War*, s. 92. Selv tidligere udenrigsminister Henry Kissinger, kendt som realist, tilsluttede sig tilhængerne af regimeskift i artiklen "Bring Saddam Down" i *Washington Post*, 29. november 1998. Se indberetning, amb. Washington til UM nr. 1626, "Irak/UNSCOM/USA", 30. november 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-6, UM.

Operation Desert Fox

Forløbet frem til iværksættelsen af det amerikansk-britiske luftangreb på Irak i december 1998 (Operation Desert Fox eller Operation Ørkenræv) var karakteriseret af gentagne kriser: Hver krise begyndte med, at Irak afbrød samarbejdet med våbeninspektørerne, beslutningen blev fordømt af Sikkerhedsrådet, samtidig med at USA truede med et militært angreb, hvorefter Irak gav efter og genoptog samarbejdet, dog efter at have vundet nogle mindre indrømmelser. I begyndelsen af august rapporterede Danmarks FN-mission i New York til Udenrigsministeriet, at Irak i frustration over, at UNSCOM ikke ville erklære, at Irak var afvæbnet, og at sanktionerne kunne hæves, havde afbrudt samarbejdet med våbeninspektørerne.¹³⁷ Sikkerhedsrådet vedtog den 9. september resolution 1194, der lovede at foretage "a comprehensive review" af afvæbningen med henblik på at hæve sanktionerne,¹³⁸ men i slutningen af oktober stoppede Irak alle tilbageværende UNSCOM/IAEA-aktiviteter.¹³⁹

Det stod snart klart for den danske regering, at der kunne blive tale om en militær konfrontation. En embedsmand i State Department gav udtryk for den holdning, at USA's troværdighed var på spil efter det aflyste NATO-luftangreb i Kosovo; et eventuelt angreb var dog ikke umiddelbart forestående, og embedsmanden kunne ikke oplyse, om koalitionen fra februar ville blive konsulteret.¹⁴⁰ Danmark var ligesom i februar hurtig til at erklære sin støtte til den amerikanske linje; ifølge statsminister Poul Nyrup Rasmussens talepunkter til Folketingets spørgetid den 4. november var Danmark rede til at give et militært bidrag for at lægge pres på Irak: "Såfremt det skulle komme dertil, må vi igen være med til at lægge et maksimalt pres på Saddam Hussein." Statsministeren

137 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 1380, "Irak", 6. august 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-2, UM.

138 FN 1998, "Resolution 1194", 9. september 1998. Beslutningen blev gentaget i resolution 1205 vedtaget 5. november 1998. Se FN 1998, "Resolution 1205", 5. november 1998.

139 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 2134, "Irak", 31. oktober 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-2, UM. Se også Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 114-116.

140 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1510, "Irak", 3. november 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-1, UM.

kunne oplyse, at Hercules-transportflyet var i fredsberedskab, dvs. at det kunne indsættes med 30 dages varslingsstid.¹⁴¹

Det viste sig imidlertid, at amerikanerne ikke var særlig opsatte på at oprette en militær koalition som i februar. Ambassaden i Washington rapporterede, at Clinton-administrationen drøftede to muligheder, en unilateral aktion eller en bredere koalition; hvis man valgte den sidste ville koalitionsmedlemmerne fra februar snart modtage en anmodning om at meddele, hvilket militære bidrag de ville tilbyde. Ifølge ambassadens kilde i State Department ville aktionen, der var under overvejelse, have som formål at ramme Iraks faciliteter for produktion og oplagring af masseødelæggelsesvåben og regimets kommandostruktur.¹⁴² Selvom en embedsmand i Foreign and Commonwealth Office, det britiske Udenrigsministerium, opfordrede danskerne til at gøre det amerikanske forsvarsministerium Pentagon opmærksom på Danmarks villighed til at yde et militært bidrag,¹⁴³ oplyste en højtstående embedsmand fra State Department, at USA ikke var indstillet på at etablere en koalition, da det havde givet for mange problemer i februar, og at USA var indstillet på at handle alene sammen med Storbritannien. En embedsmand i State Department føjede dog til, at det var vigtigt, at allierede viste deres støtte, og at man var taknemmelig for Danmarks udmelding om, at det militære bidrag fra februar fortsat stod ved magt.¹⁴⁴ Det stod snart klart, at tiden var ved at løbe ud; samtidig med at det forlød fra FN, at USA havde mistet tålmodigheden, og at et militært angreb var forestående,¹⁴⁵ indløb der meddelelse om, at USA havde anmodet Norge om poli-

141 Beredskabstalepunkter, S.5 og N.2, UM til STM, "Beredskabstalepunkter til Folketingets spørgetid 4. november", 3. november 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-1, UM.

142 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1539, "Irak", 9. november 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-6, UM.

143 Indberetning, amb. London til UM nr. 923, "Irak-krisen", 13. november 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-2, UM.

144 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1552, "Irak-krisen", 12. november 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-2, UM. Ifølge indberetningen mente embedsmanden, at der kunne blive behov for at indsætte landtropper fra koalitionslandene for at stabilisere Irak, hvis regimet faldt som en følge af operationen. Washington-ambassaden vurderede dog, at han her havde bevæget sig ud på dybt vand, og at det ikke forekom realistisk at indsætte landtropper.

145 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 2355, "Sikkerhedsrådet drøfter Irak-krisen", 13. november 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-6, UM.

tisk støtte til en militær operation.¹⁴⁶ Samme dag fremgik det af en artikel i det britiske centrum-venstre dagblad *The Guardian* med overskriften "Britain stands alone save for a single Danish plane", at kun Danmark havde tilbudt militær støtte til en eventuel amerikansk-britisk aktion mod Irak; artiklen tilføjede, at det danske tilbud på et transportfly var fremsat af egen drift ("unsolicited").¹⁴⁷ Endnu engang blev der ikke brug for det danske bidrag, da Clinton afblæste det planlagte luftangreb, efter Irak endnu engang erklærede sig villig til at genoptage samarbejdet med våbeninspektørerne.¹⁴⁸

Den danske regering støttede den amerikansk-britiske linje overfor Irak. Regeringen beklagede, at det havde været nødvendigt at true med at bruge magt, men det havde igen vist sig, at det var det eneste, som Saddam Hussein havde respekt for. Når den irakiske befolkning led, skyldtes det, at Hussein ikke samarbejdede med FN, således at sanktionerne kunne ophæves, når afvæbningen var gennemført.¹⁴⁹ Imidlertid skærpede præsident Clinton retorikken over for Irak, måske for ikke at fremstå svag efter det aflyste angreb og måske influeret af Kongressens vedtagelse af Iraqi Liberation Act. Præsidenten erklærede for første gang offentligt, at det var det langsigtede mål at fjerne Saddam Hussein.¹⁵⁰ I slutningen af november, da våbeninspektørerne igen løb ind i irakiske forsøg på obstruktioner, begyndte den danske regering, måske inspireret af de nye signaler fra Washington, forsigtigt at give udtryk for sin støtte til regimeskift i Bagdad. Den 26. november orienterede

146 Indberetning, amb. Oslo til UM nr. 384, "Norges deltagelse i en eventuel militær operation i Irak", 13. november 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-2, UM. Norge havde i februar tilbudt at deltage i en militær operation med to Hercules-transportfly og var ligesom Danmark villig til at gentage sit tilbud i november.

147 "Britain stands alone save for a single Danish plane", *The Guardian*, 13. november 1998, vedlagt indberetning, amb. London til UM nr. 920, "Situationen i Irak – reaktioner i britisk presse", 13. november 1998, pk. 2, j.nr.119.L.22-2, UM.

148 Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 116; Albright og Woodward 2013, *Madam Secretary*, s. 302-303.

149 Notits, S.5, UM til udenrigsministeren, "Irak krisen", 15. november 1998, pk. 2, j.nr.119.L.22-2, UM.

150 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1569, "Irak" 16. november 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-6; indberetning, amb. Washington til UM nr. 1584, "Irak/UNSCOM/USA", 19. november 1998, pk. 2, j.nr.119.L.22-2, UM.

udenrigsministeren Det Udenrigspolitiske Nævn om situationen i Irak og erklærede sin sympati for bestræbelserne med at fremme en demokratisk udvikling i Irak.¹⁵¹ På samme tid udarbejdede Udenrigsministeriet talepunkter beregnet på et udenlandsk publikum, hvor det blev gentaget, at "Denmark has sympathy for efforts, which respect international law, and which are meant to facilitate a process in Iraq towards democracy." Det blev dog tilføjet, at en sådan proces havde lange udsigter.¹⁵² Det aflyste angreb i november 1998 havde således som konsekvens, at SR-regeringen bekræftede sit militære bidrag, og at den – forsigtigt – begyndte at tilslutte sig de amerikanske tanker om regimeskift i Irak.

Da det længe ventede militære angreb på Irak endelig fandt sted, var der ingen tid til konsultationer eller koalitionsbygning. Den 15. december rapporterede UNSCOM's leder Richard Butler igen til Sikkerhedsrådet, at våbeninspektørerne blev mødt af irakiske forhindringer i at udføre deres opgaver.¹⁵³ Denne gang tøvede Clinton og den britiske premierminister Tony Blair ikke. Angrebet blev igangsat næste dag, netop som Sikkerhedsrådet samledes for at drøfte Butlers rapport. Den amerikanske og britiske beslutning om på eget initiativ at gribe til magtanvendelse, blev straks beklaget af de øvrige tre permanente medlemmer af Rådet, Frankrig, Rusland og Kina, der mente, at Sikkerhedsrådet skulle have draget konsekvenserne af Butlers rapport.¹⁵⁴ Operation Desert Fox varede 70 timer fra den 16. til den 19. december og bestod af bombeangreb foretaget af 650 flytogter og 400 krydsermissiler, som var rettet mod regimets magtstruktur i form af masseødelæggelsesvåben, militære installationer og kommandostruktur.¹⁵⁵ Clintons redegø-

151 Talepunkt, S.5 til N.2, UM, "Møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 26. november 1998", 25. november 1998, pk. 2, j.nr.119.L.22-2, UM

152 Notits, S.5 og N.2 til N.1, UM, "Kansler Klimas besøg i København den 26. november 1998", 15. november 1998, pk. 2, j.nr.119.L.22-2, UM

153 Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 116.

154 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 2686, "Irak: Formelt møde i Sikkerhedsrådet", 17. december 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-6, UM.

155 Clinton 2004, *My Life*, s. 833-834; Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 116-118; Albright og Woodward 2013, *Madam Secretary*, s. 303-304. Der herskede stor usikkerhed om effekten af bombeangrebene, men efter Irakkrigen i 2003, viste Operation Desert Fox at have været overraskende succesfulde, idet kun missilprogrammet overlevede og regimets medlemmer blev demoraliserede, se Ricks 2007, *Fiasco*, s. 20-22.

relse til det amerikanske folk om sin beslutning indeholdt flere markante formuleringer, der skulle blive gentaget fire år senere af den efterfølgende administration. Clinton var ikke i tvivl om eksistensen af masseødelæggelsesvåben i Irak eller om at de udgjorde en overhængende trussel for omverdenen: "And mark my words, he will develop weapons of mass destruction. He will deploy them, and he will use them."¹⁵⁶ Han lagde heller ikke skjul på, at det var USA's langsigtede mål at slippe af med diktatoren i Baghdad: "So we will pursue a long-term strategy to contain Iraq and its weapons of mass destruction and work toward the day when Iraq has a government worthy of its people."¹⁵⁷ Dette skulle dog ikke gennemføres af amerikanske tropper, men ved at hjælpe den irakiske opposition med at fjerne Hussein.¹⁵⁸ En række indberetninger fra ambassaden i Washington bekræftede, at Clinton-administrationens fremtidige strategi var inddæmning plus regimeskift, mens republikanerne i Kongressen pressede på for en tydeligere regimeskiftstrategi.¹⁵⁹ Ambassaden vurderede også, at den egentlige årsag til beslutningen om at iværksætte Operation Desert Fox var en bekymring i administrationen for, at USA's og vestens troværdighed var på spil, efter det aflyste angreb i november.¹⁶⁰

Selvom den danske regering ikke var blevet konsulteret eller anmodet om et militært bidrag (den blev efterfølgende kontaktet af Tony Blair, der redegjorde for baggrunden for aktionen og bad statsminister Poul Nyrup Rasmussen om at erklære sin støtte),¹⁶¹ udtrykte den fuld forståelse for USA's og Storbritanniens beslut-

156 Clinton 1998, "Explanation of Iraq Strike", 16. december 1998.

157 Clinton 1998, "Explanation of Iraq Strike", 16. december 1998.

158 Clinton 1998, "Explanation of Iraq Strike", 16. december 1998.

159 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1715, "Militæraktionen mod Irak", 16. december 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-6, UM; indberetning, amb. Washington til UM nr. 1720, "Operation Desert Fox", 17. december 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-6, UM; indberetning, amb. Washington til UM nr. 1732, "Irak: Operation Ørkenræv afsluttes", 21. december 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-6, UM; indberetning, amb. Washington til UM nr. 1749, "Irak: Operation Ørkenræv", 22. december 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-6, UM.

160 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1749, "Irak: Operation Ørkenræv", 22. december 1998, pk. 1, j.nr.119.L.22-6, UM.

161 Skrivelse, "Text of message from the British Prime Minister, Mr Tony Blair, to the Danish Prime Minister, Mr Poul Nyrup Rasmussen", vedlagt A. P. F. Bache til ambassadør Niels Egelund, 17. december 1998, j.nr.5410-35, STM.

ning. Aktionen var således en beklagelig konsekvens af Iraks afbrydelse af samarbejdet med våbeninspektørerne; som udenrigsministeren meddelte i en engelsksproget erklæring, "Therefore, I fully understand the American and British military operations."¹⁶² Regeringen lagde vægt på ønsket om, at Iraks forhold til omverdenen blev normaliseret, og at sanktioner blev ophævet, og håbede, at aktionen ville fremskynde tidspunktet herfor. Regeringen var også utvetydig i sin overbevisning om, at der var et tilstrækkeligt juridisk grundlag for operationen til trods for, at et flertal i Sikkerhedsrådet ikke havde udtalt sin støtte:

"Irak har overtrådt våbenhvilebetingelserne, og når man gør det, bortfalder våbenhvilen. Den folkeretlige hjemmel til at gennemføre aktionen er endnu bedre end i de tidligere kriser."¹⁶³

Danmarks klare støtte til USA og Storbritannien gik da heller ikke ubemærket hen; således hed det i nogle beredskabstalepunkter til udenrigsministeren: "Danmark er blevet set som det EU-land, der stærkest har støttet USA og UK."¹⁶⁴ Både den amerikanske ambassadør Richard Swett og den politiske direktør i Foreign and Commonwealth Office kvitterede med at takke for den tydelige danske støtte.¹⁶⁵

USA's unilateralisme

Operation Desert Fox var den foreløbige kulmination på en udvikling, der tog sin begyndelse umiddelbart efter indgåelsen af våbenhvilen efter Golfkrigen. I april 1991 iværksatte USA Operation Provide Comfort, der omfattede nedkastning af nødhjælp, indsættelse af landtropper, oprettelse af flygtningelejre og håndhævelse

162 Telefax, S.5, UM, "Statement by Danish Foreign Minister, Niels Helveg Petersen concerning Iraq" med vedhæftet udtalelse fra udenrigsminister Niels Helveg Petersen, 17. december 1998, pk. 2, j.nr.119.L.22-6, UM.

163 Notits, S.5, UM til udenrigsministeren, "Irak krisen", 16. december 1998, pk. 3, j.nr. 119.L.22-2, UM. Denne argumentation blev fremlagt af udenrigsministeren i artiklen "Det er Iraks egen skyld", *Politiken*, 19. december 1998.

164 Beredskabstalepunkter, S.5, UM til udenrigsministeren, "IRAK – KRISEN. Evt. udtalelser til medierne", 21. december 1998, pk. 2, j.nr. 119.L.22-2, UM.

165 E-mail, UM, 21. december 1998, pk. 2, j.nr. 119.L.22-2, UM; e-mail, Per Poulsen-Hansen, "Irak – henvendelse fra britisk politiske direktør", 21. december 1998, pk. 2, j.nr. 119.L.22-2, UM.

af flyveforbudszone, til beskyttelse af den kurdiske befolkning i Nordirak, som var udsat for angreb fra Saddam Husseins militær. Operationen blev igangsat uden et egentligt FN-mandat, men USA henviste som grundlag til sikkerhedsrådsresolution 688 af 7. april 1991, som fordømte overgrebene og opfordrede medlemsstaterne til at bidrage til en humanitær indsats. Dette var begyndelsen på en udvikling i 1990'erne, hvor USA handlede unilateralt udenom FN, men begrundede aktionerne med bemyndigelsen i tidligere sikkerhedsrådsresolutioner.¹⁶⁶ Udviklingen kan illustreres af det følgende skema:¹⁶⁷

USA-ledede operationer i Irak 1991-98

Operation	År	Resolution	Koalition
Provide Comfort	1991-96	688 (1991)	13 lande og 20.000 tropper
Southern Watch	1992-2003	688 (1991)	USA, UK og Frankrig flystyrker
Northern Watch	1997-2003	688 (1991)	USA og UK flystyrker
Desert Fox	1998	687 (1991)	USA og UK fly og missiler

Operation Provide Comfort udløb ved slutningen af 1996, hvor den blev afløst af Operation Northern Watch, dvs. den nordlige flyveforbudszone. I mellemtiden indførtes en lignende flyveforbudszone i det sydlige Irak til beskyttelse af den shiamuslimske befolkning. De to flyveforbudszoner blev ligesom Operation Provide Comfort begrundet med resolution 688, selvom den ikke indeholdt en bemyndigelse til brug af magt. I alle tre tilfælde blev USA støttet af en koalition af allierede lande, der bidrog til aktionen. Så længe USA's unilateralisme havde humanitære mål, blev aktionerne accepteret af de øvrige permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet. Dermed var der skabt en præcedens for anvendelsen af militær magt uden

¹⁶⁶ Malone 2013, *The International Struggle Over Iraq*, s. 87-95.

¹⁶⁷ Malone 2013, *The International Struggle Over Iraq*, s. 87-101, 160-161.

om Sikkerhedsrådet, som i 1998 blev anvendt til at straffe Irak for at afbryde samarbejdet med FN's våbeninspektører.¹⁶⁸

USA's brug af folkeretten i 1990'erne til at legitimere anvendelsen af væbnet magt skal forstås i et større perspektiv. Ved anden verdenskrigs afslutning stod det klart, at menneskeheden måtte undgå nye stormagtskrige, hvis den ønskede at gøre sig håb om overlevelse. Det var baggrunden for vedtagelsen af FN-pagten, der havde til formål at forbyde krig. Pagten anerkendte kun to undtagelser, i tilfælde af selvforsvar eller hvis Sikkerhedsrådet bemyndigede anvendelsen af magt. Dette var kernen i idéen om kollektiv sikkerhed – at Sikkerhedsrådet som repræsentant for det internationale samfund havde autoriteten til at tillade magtanvendelse. Imidlertid er folkeretten ikke en fast størrelse, men den udvikler sig i takt med at verden udvikler sig. Det har betydet, at interventioner eller aktioner, der tidligere blev anset for at være i strid med folkeretten, med tiden er blevet legale. Det drejer sig f.eks. om begrebet selvforsvar. Samtidig er nye former for aktioner, som humanitære interventioner, blevet en accepteret del af folkeretten. Man taler derfor om, at folkeretten er dynamisk, og at det er vanskeligt at fastslå, om en væbnet aktion er ulovlig. Ved at udføre en handling, kan folkeretten ændre sig, og handlingen bliver lovlig.

Siden 1945 har det været almindeligt accepteret af verdenssamfundet, at staternes relationer skal være bundet af regler og normer, hvilket har skullet forhindre, at magten afgør retten. Staterne føler sig bundet af, at de forventes at søge legitimering for deres brug af magt ved at begrunde deres handlinger med folkeretten. Det kan hindre stater i at kaste sig ud i erobningskrige eller lignede aggressive handlinger. Samtidig har det haft den paradoksale konsekvens, at en lov, der skulle forbyde krig, er blevet anvendt til at legitimere krig. De fleste stater, der har været i krig siden 1945, har retfærdiggjort deres deltagelse med retten til selvforsvar. Denne udvikling har været til gavn for de stater, der anvender magt, dvs. stormagterne.¹⁶⁹ USA's anvendelse af folkeretten til at legitimere sine handlinger i Irak skal ses i dette perspektiv. Henvisningen

168 Malone 2013, *The International Struggle Over Iraq*, s. 103-104.

169 Hurd 2017, *How to Do Things with International Law*.

til tidligere resolutioner gav USA's politik legitimitet og udvidede samtidig supermagtens handlemuligheder på den internationale scene. På længere sigt ledte Irak i 1998 til Kosovo i 1998-99 og til Irak i 2003; i alle tilfælde handlede USA og dens koalition trods fraværet af et klart FN-mandat (en beslutning i Sikkerhedsrådet), hvilket blev legitimeret med henvisning til den dynamiske folkeret (humanitær intervention) eller tidligere resolutioner.

1998 og 2003: Brud eller kontinuitet?

Historikerne er uenige, om der var tale om kontinuitet eller brud mellem præsident Clintons og præsident Bushs Irak-politik.¹⁷⁰ Det samme spørgsmål kunne man stille vedrørende statsminister Poul Nyrup Rasmussens SR-regering og statsminister Anders Fogh Rasmussens VK-regering, som begge støttede amerikansk-britisk ledede militære aktioner mod Irak, som fandt sted uden FN's Sikkerhedsråd havde taget konkret stilling til operationerne. På den ene side var der klare ligheder:

- Det blev antaget og fremført af regeringen, at Irak havde lagre af masseødelæggelsesvåben, at regimet havde viljen til at bruge dem og dermed udgjorde en trussel mod den internationale fred og sikkerhed;
- regeringen argumenterede for nødvendigheden af at gribe ind, idet Irak havde overtrådt FN's krav og ikke fuldt ud samarbejdede med våbeninspektørerne om afvæbning;
- regeringen fremførte, at der var et juridisk grundlag for en militær aktion i de tidligere vedtagne Sikkerhedsrådsresolutioner (678 og 687);
- regeringen tilbød et begrænset militært bidrag, hvilket var dikteret af indenrigspolitisk modstand;
- mens SV-regeringen i 1998 lagde vægt på nødvendigheden af at lægge pres på Irak og sikre FN's troværdighed, understregede

170 Andrew J. Bachevich har argumenteret for kontinuitet, mens Patrick J. Maney har ment, at der var tale om et brud. Se Bachevich 2002, *American Empire*, s. 198-224; Maney 2016, *Bill Clinton*, s. 247-248.

den borgerlige opposition pligten til at støtte USA og bekæmpe diktaturet.

1998 skabte således præcedens for, at regeringen argumenterede for sin tilslutning til en USA-ledet koalition ved at henvise til de tidligere Sikkerhedsrådsresolutioner, som krævede, at Irak samarbejdede med FN's våbeninspektører. På den anden side var der tale om vigtige forskelle på konflikterne i 1998 og 2003:

- Mens våbeninspektørerne i 1998 blev hindret i at udføre deres arbejde, samarbejdede Irak i stigende grad i 2003;
- mens beslutningsforslag nr. B 114 i 1998 omhandlede en målrettet og proportional aktion, var dette udeladt i B 118 i 2003;
- og mens der i 1998 var tale om et kortvarigt, men intens luftbombardement, var der i 2003 tale om en militær invasion med landtropper, der førte til regimeskift.

Der var således to afgørende forskelle på de to hændelsesforløb: I 1998 kunne våbeninspektørerne ikke udføre deres arbejde, og den amerikansk-britiske aktion var af begrænset omfang. Formuleret på en anden måde: Mens "forbrydelsen" i 1998 var klarere end i 2003, var "straffen" mindre; hvilket betyder, at beviserne for forbrydelsen var mindre sikre i 2003, og straffen så meget større.

KAPITEL 3

Danmarks Irak-politik fra Desert Fox til 11. september

Inddæmning plus

Efter Operation Desert Fox nægtede Irak at genoptage samarbejdet med UNSCOM og at tillade, at våbeninspektørerne vendte tilbage. Det betød, at omverdenen, inklusiv Vestens efterretningstjenester, reelt var uden viden om Iraks udvikling og mulige fremstilling af masseødelæggelsesvåben, og at FN ikke mere havde mulighed for at kontrollere, om regimet forsøgte at genoplive våbenprogrammerne.¹⁷¹ Sikkerhedsrådet var splittet mellem USA/Storbritannien, der krævede, at Irak skulle afvæbnes før sanktionerne kunne hæves, og Frankrig/Rusland/Kina, der foreslog at skifte til overvågning af Irak samtidig med, at sanktionerne blev hævet.¹⁷² Efter næsten et års forhandlinger vedtog et flertal i Sikkerhedsrådet resolution 1284. Den etablerede en ny våbeninspektørenhed, United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC) til afløsning af UNSCOM, og gentog kravet om, at Irak skulle give "immediate, unconditional and unrestricted access" til alle steder, hvor der blev fremstillet eller opbevaret masseødelæggelsesvåben. Til gengæld for Iraks fulde samarbejde lovede Sikkerhedsrådet på

¹⁷¹ Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 123-124.

¹⁷² Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 127-128.

midlertidig basis at hæve sanktioner.¹⁷³ Der var således tale om en blødere udgave end tidligere krav, idet Irak nu kunne se frem til en ophævelse af sanktioner, hvilket havde været Iraks overordnede mål siden 1991. Det irakiske regime bed imidlertid ikke på maddingen, men ignorerede tilbuddet, og våbeninspektørerne kunne først vende tilbage til Irak sent i 2002.¹⁷⁴

Siden afvæbningen var sat i bero og sanktioner i stigende grad kom under pres, lagde Clinton-administrationen større vægt på at anvende tvangsdiplomati ('coercive diplomacy') over for Irak. Således blev patruljeringen af flyveforbudszonerne i Nord- og Sydirak optrappet og bombeangrebene på irakiske luftforsvarsinstallationer intensiveret. USA øgede også indsatsen for at gennemføre regimeskift i Baghdad. State Department udpegede Francis Ricciardone til Special Coordinator for Transition in Iraq, og præsident Clinton designerede de irakiske oppositionsgrupper, der ifølge Iraqi Liberation Act kunne modtage støtte fra USA.¹⁷⁵ Det danske Udenrigsministerium fulgte det amerikanske initiativ nøje, og en række indberetninger herom kaster nyt lys over de noget uengagerede amerikanske forsøg på at slippe af med Saddam Hussein på dette tidspunkt. Den danske ambassade i Washington vurderede i begyndelsen af 1999, at Clinton-administrationen ikke

173 FN 1999, "Resolution 1284", 17. december 1999. UNSCOM var blevet kompromitteret af beskyldninger om, at enheden samarbejdede med CIA for at udføre spionage og underminere det irakiske regime, selvom påstandene blev afvist, se indberetning, amb. Stockholm til UM nr. 5, "Den tidligere UNSCOM-chef", 7. januar 1999, pk. 4, j.nr.119.K.38.æ., UM; indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 22, "Irak", 6. januar 1999, pk. 4, j.nr.119.K.38.æ., UM. Påstandene gav anledning til en diskussion i Det Udenrigspolitiske Nævn, hvor udenrigsministeren udtrykte sin beklagelse, hvis UNSCOM havde været involveret i spionage, se optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 15. januar 1999 kl. 11.00", pk. 1, j.nr.3.E.92-1999, UM. David Malone, der var Canadas FN-ambassadør, fandt det sandsynligt, at UNSCOM var blevet misbrugt af CIA, se Malone 2013, *The International Struggle Over Iraq*, s. 161. Se også Blix 2004, *Afvæbningen af Irak*, s. 35-36, 46-47; Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 129. FN's generalsekretær Kofi Annan kaldte sin udnævnelse af Richard Butler til leder af UNSCOM for "a colossal mistake and one of the worst appointments I ever made." Se Annan og Mousavizadeh 2012, *Interventions*, s. 322. Ifølge Annan var Butler uegnet til opgaven og gik USA's og Storbritanniens ærinde. Se Annan og Mousavizadeh 2012, *Interventions*, s. 322-323, 332-333. Scott Ritter, våbeninspektør i UNSCOM, skrev senere en kritisk historie om UNSCOM, se Ritter 2005, *Iraq Confidential*.

174 Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 129-130.

175 Ritchie og Rogers 2007, *The Political Road to War with Iraq*, s. 30-33; Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 124-127.

havde noget hastværk med Irak, havde mistet troen på effektiviteten af eksilgrupperne og manglede en konkret plan for regimeskift.¹⁷⁶ En ambassademedarbejder mødtes med en embedsmand i State Department, som oplyste, at USA forsøgte at svække regimet ved at kanalisere midlerne fra Olie for Mad-programmet til befolkningen, diplomatisk isolering, håndhævelse af flyveforbudszonerne og støtte til oppositionen; USA arbejdede på at samle de splittede oppositionsgrupper, men amerikanerne støttede dem ikke direkte med penge eller våben.¹⁷⁷ Iagttagere, som danske diplomater kontaktede, så generelt kritisk på den amerikanske regimeskift-strategi. Ifølge Foreign and Commonwealth Office bestod den eneste uenighed mellem Storbritannien og USA angående Irak i synet på regimeskift, som briterne fandt tåbeligt, da det både var ulovligt og ugennemførligt.¹⁷⁸ Ambassaden i Ankara var i kontakt med repræsentanter for de irakiske kurdiske partier Kurdistan Demokratiske Parti (KDP) og Kurdistan Patriotiske Union (PUK); førstnævnte udtalte, "at amerikanerne manglede såvel viden om irakiske forhold som en plan for, hvordan målet kunne opfyldes", mens sidstnævnte ikke tog det amerikanske initiativ alvorligt, da "der var ikke præsenteret en seriøs plan for at styrte regimet i Bagdad."¹⁷⁹ Udenrigsministeriet var også skeptisk og var trods den tidligere forsigtige støtte til idéen om regimeskift nu på linje med den britiske opfattelse; som det blev bemærket i en intern korrespondance, "Der er bestemt ikke tradition for, at Danmark aktivt medvirker til at omvælte regeringer eller regimer i andre lande, hvad enten vi kan lide dem eller ej."¹⁸⁰

176 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 44, "USA's Irak-politik", 13. januar 1999, pk. 4, j.nr.5.N.35, UM; indberetning, amb. Washington til UM nr. 338, "USA's Irak-strategi", 18. marts 1999, pk. 4, j.nr.5.N.35, UM.

177 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1267, "Den irakiske opposition", 8. november 1999, pk. 34, j.nr.179.D.3.a., UM.

178 Indberetning, amb. London til UM nr. 763, "Irak: britiske synspunkter", 6. september 2000, pk. 35, j.nr.179.D.3.a., UM.

179 Indberetning, amb. Ankara til UM nr. 553, "Situationen i Nordirak", 17. december 1999, pk. 34, j.nr.179.D.3.a., UM.

180 E-mail, UM, "S.5's bidrag til UM'erens indlæg vedr. forslag til FT-beslutning nr. B88", 17. februar 1999, pk. 3, j.nr.119.L.22-2, UM.

Danmarks politik over for Irak 1999-2001: Inddæmning, men...

Mellem Operation Desert Fox i 1998 og terrorangrebene 11. september 2001 fulgte Danmark generelt en inddæmningsstrategi over for Irak. Regeringen gav således udtryk for sin støtte til opretholdelsen af sanktionerne, så længe Irak ikke var fuldt afvæbnet, og håndhævelsen af flyveforbudszonerne til beskyttelse af den irakiske befolkning.¹⁸¹ Regeringen besluttede dog at takke nej efter nogen tids betænkning til en amerikansk anmodning i marts 2000 om at bidrage militært til den multinationale flådestyrke i Den persiske Golf, som deltog i håndhævelsen af sanktionerne.¹⁸² Regeringen synes ikke at have modtaget nye oplysninger om, at Irak havde genoptaget produktionen af masseødelæggelsesvåben, selvom det forlød fra London, at programmerne utvivlsomt var "levende".¹⁸³ I stedet pegede udenrigsministeren på indicier for, at der stadig fandtes masseødelæggelsesvåben, da UNSCOM forlod Irak i december 1998; det irakiske regime havde således ikke redegjort for 31.000 kemiske våben, ligesom irakerne vurderedes at være i besiddelse af 17 tons biologisk materiale, der omfattede dødelige miltbrandbakterier. Dertil kom, at Irak havde faciliteter med en såkaldt 'dual use'-kapacitet, dvs. fabrikker der potentielt kunne omstilles fra civil til militær produktion. Det var således ikke muligt at garantere, at UNSCOM havde fundet og destrueret alle masseødelæggelsesvåben, og det var den danske regerings politik at bidrage militært til at opretholde presset på regimet, indtil det

181 Notits, S.5; UM til udenrigsministeren, "Pressebriefing den 16.1.01", 16. januar 2001, pk. 6, j.nr.5.D.72.a, UM.

182 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets opgørelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 13. marts kl. 15.00", pk. 1, j.nr.3.E.92-2000, UM; optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets opgørelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 14. april kl. 14.00", pk. 2, j.nr.3.E.92-2000, UM; optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets opgørelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 18. maj kl. 9.30", pk. 2, j.nr.3.E.92-2000, UM.

183 Indberetning, amb. London til UM nr. 888, "Forholdet til Irak", 16. september 1999, pk. 4, j.nr.5.N.23, UM; indberetning, amb. London til UM nr. 311, "Forholdet til Irak", 29. marts 2000, pk. 4, j.nr.5.N.23, UM; indberetning, amb. London til UM nr. 949, "Interview med vice-udenrigsminister [...] om Irak", 24. oktober 2000, pk. 4, j.nr.5.N.23, UM.

genoptog samarbejdet med FN om at lade sig afvæbne.¹⁸⁴ Regeringen fastholdt derfor, at folketingsbeslutningen B 114 fra februar 1998 om at bidrage militært til en aktion mod Irak stod ved magt, så længe Folketinget ikke havde besluttet noget andet; som udenrigsministeren understregede over for pressen, ”Der er ikke nogen tidsbegrænsning i den bemyndigelse, som Folketinget vedtog.”¹⁸⁵ I maj 1999 forkastede et bredt folketingsflertal (SR-regeringen plus den borgerlige opposition) et forslag fra Enhedslisten om at ophæve B 114, og således stod B 114 fortsat ved magt.¹⁸⁶

En stigende bekymring over udviklingen i Irak og holdbarheden af den amerikansk-britiske strategi begyndte at komme til udtryk i Udenrigsministeriets overvejelser. Efter Operation Desert Fox udarbejdede kontoret for Mellemøsten, Nordafrika og Latinamerika (S.5) et ”Policy-papir” om Irak. Danmarks overordnede interesse var en normalisering af Iraks forhold på grund af et ønske om ”fred, sikkerhed, samarbejde og politisk-økonomisk samarbejde i Europas nærområder”, undgå at konflikten blev set som et civilisationssammenstød og forbedring af den irakiske befolknings situation. Ifølge papiret støttede nabolandene fortsat inddæmningen af Irak, men var opsatte på at bevare landet som et bolværk mod Iran. Forfatterne til papiret var overraskende skeptiske over for den amerikansk-britiske linje – bombekampagnen havde ført til en fastlåst situation, de sporadiske angreb syntes ikke at være en holdbar løsning, og den humanitære situation i Irak var alvorlig. De foreslog derfor, at Danmark indtog en mere aktiv rolle ved indenfor rammerne af EU’s fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik at søge en dialog med nabolandene med det formål at skabe bredere enighed om mål og midler over for Irak, øge den humanitære bistand og opretholde den bilaterale dialog med USA. Udenrigsministeriet var kritisk over for tvangsdiplomati og bekymret over den

184 Talepunkter, N.2 og S.5, UM, ”Udenrigsministerens indlæg i debatten 3. marts 1999”, 24. februar 1999, pk. 6, j.nr.5.D.72.a., UM.

185 Folketinget 1999, B 88 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om ophævelse af Irak-mandatet”, 3. februar 1999.

186 Folketinget 1999, ”Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 88: Forslag til folketingsbeslutning om ophævelse af Irak-mandatet”, 11. maj 1999. Stemmetallene var 12 for (EL og SF) og 92 imod (S, R, V, KF, CD, FP, DF og KRF).

humanitære krise og ledte efter en ny tilgang til problemet. Papiret blev i begyndelsen af januar 1999 godkendt af udenrigsminister Niels Helveg Petersen.¹⁸⁷

Kontoret for Mellemøsten, Nordafrika og Latinamerika gjorde sig også tanker om den mulige fremtidige udvikling i Irak. Ifølge kontoret forelå der fire mulige fremtidige scenarier: Saddam Husseins død ville udløse en magtkamp, som førte til borgerkrig, intervention og landets opløsning; Hussein ville mistede magten, hvilket dog blev anset for usandsynligt på grund af oppositionens svækkelse; status quo i Sikkerhedsrådet, hvilket kunne lede til forværring af den humanitære krise og ophævelse af sanktioner; Sikkerhedsrådet ville nå til enighed om strategien, afvæbning ville blive genoptaget og føre til ophævelse af sanktioner med det langsigtede mål at fjerne det nuværende regime og normalisere Iraks situation.¹⁸⁸ Der var tale om en god, men usandsynlig mulighed (Hussein fjernes), to dårlige (kaos eller regimets sejr) og en usikker mulighed (langsigtet normalisering). Ifølge Udenrigsministeriets vurdering fandtes der ingen nem og hurtig løsning. Muligvis var det fjerde scenarie at foretrække, men det forudsatte Iraks samarbejde med FN, hvilket der ikke var nogen udsigt til.¹⁸⁹

I 1999 og 2000 voksede kritikken i ind- og udland mod det internationale sanktionsregime for at have forværret den irakiske befolknings levevilkår, mens regimet var blevet styrket. Dette vanskeliggjorde den danske regerings forsøg på at støtte inddæmningen. I en depeche om Irak ti år efter Golfkrigen, som blev fordelt til medlemmerne af Det Udenrigspolitiske Nævn, beskrev ambassadør Ole Wøhlens Olsen, hvordan Irak var blevet reduceret til et tredje verdensniveau med underernæring og sygdomme. Da befolkningens utilfredshed primært var rettet mod sanktioner-

187 Notits, S.5, UM til udenrigsministeren, "Irak. Policy-papir", 7. januar 1999, pk. 3, j.nr.119.L.22-2, UM. Ifølge en tilføjelse erklærede udenrigsministeren sig enig i vurderingerne den 8. januar.

188 Notits, S.5, UM til Udenrigsministeriets direktør og Sydchefen, UM, "Irak-krisen", 14. januar 1999, pk. 3, j.nr.119.L.22-2, UM.

189 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 3, "Irak", 4. januar 1999, pk. 3, j.nr.119.L.22-2, UM; indberetning, amb. Washington til UM nr. 13, "USA's Irak-politik efter Operation Ørkenræv", 6. januar 1999, pk. 3, j.nr.119.L.22-2, UM; indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 1708, "Irak", 1. september 2000, pk. 5, j.nr.119.L.22-2, UM.

nes iværksættere (USA, UK og FN) og den amerikanske støtte til oppositionen var begrænset, syntes regimets stilling ikke truet. Depechen refererede en tidligere FN-udsending for at udtale, at sanktionsregimet havde udviklet sig fra våbenkontrol til "en fortløbende massakre på civile."¹⁹⁰ Regeringen forsøgte at balancere mellem sin støtte til sanktioner og sin bekymring over den humanitære situation, som truede med at undergrave den internationale vilje til at opretholde presset på regimet. Regeringens position var således, at den var "dybt bekymret" over udviklingen, men at det var nødvendigt at opretholde sanktioner for at hindre Irak i at udvikle masseødelæggelsesvåben. Regeringen understregede, at det var det irakiske regime, der bar skylden, da det ikke havde udnyttet mulighederne, som Olie for Mad-programmet gav for at skaffe de nødvendige fødevarer og medicin til befolkningen. Danmark forsøgte dog at afhjælpe nøden ved at støtte den humanitære nødhjælp.¹⁹¹

De danske kontakter med Irak var yderst begrænsede, men der kunne spores en langsom stigning i antallet. Danmark og Irak mødtes på embedsmandsniveau, hvor man udvekslede officielle standpunkter (mens danskerne placerede skylden for den fastlåste position på Iraks afbrydelse af afvæbningen, skød irakerne skylden på de ulovlige amerikansk-britiske angreb og fastholdt, at alle masseødelæggelsesvåben var destrueret).¹⁹² Udenrigsministeriet noterede også en stigende interesse fra dansk erhvervsliv for at deltage i Olie for Mad-programmet og få del i handelen med Irak, og det blev besluttet, at ministeriet skulle yde den sædvanlige bi-

190 Depeche, amb. Damaskus til UM nr. III, "Irak – ti år efter besættelsen af Kuwait", 9. august 2000, pk. 34, j.nr.179.D.3.a., UM.

191 Notits, S.5, UM til udenrigsministeren, "Irak-sanktioner", 29. november 2000, pk. 6, j.nr.5.D.72.a, UM.

192 Mandatnotits, S.5, UM til Udenrigsministeriets direktør, "Besøg af irakisk embedsmandsdelegation den 17. februar 2000", 15. februar 2000, pk. 6, j.nr.5.D.72.a, UM; referat, S.5, UM, "Besøg af irakiske embedsmandsdelegation den 17. februar 2000", 18. februar 2000, pk. 6, j.nr.5.D.72.a, UM.

stand til Dansk Industri, der planlagde at sende den første handelsdelegation til Irak siden Golfkrigen.¹⁹³

På vej mod en ny strategi?

Der herskede stor uenighed blandt amerikanske politikere, militærfolk og meningsdannere om inddæmningen af Saddam Hussein var en succes eller fiasko. De, der mente, at strategien havde virket, pegede på, at truslen fra Iraks masseødelæggelsesvåben var blevet fjernet eller i det mindste blevet reduceret betydeligt, at det irakiske militær var skrumpet og nedslidt, og at den kurdiske og shiamuslimske befolkning var beskyttet mod overgreb;¹⁹⁴ som Madeleine Albright formulerede det, Saddam Hussein var "in the box".¹⁹⁵ Kritikere af strategien fremhævede derimod, at våbeninspektionerne var blevet afbrudt, og at der ikke var nogen viden om eller kontrol med våbenprogrammerne, at Hussein udviste stigende aggressivitet ved at true flypatruljerne i nord og syd, og at sanktioner var ved at blive undermineret af smugling og korruption.¹⁹⁶

Republikaneren George W. Bushs overtagelse af præsidentembedet i januar 2001 gav ikke umiddelbart anledning til en ændring af USA's strategi over for Irak. En af dem, der var optaget af Irak, var den nye forsvarsminister Donald Rumsfeld, der blev briefet om problemet,¹⁹⁷ og som anså Irak som en af de største sikkerheds-

193 Intern e-mailkorrespondance, UM, "Generalkonsulatet i Bagdad", 4. august 1999, pk. 6, j.nr.5.D.72.a, UM; notits, S.5, UM til udenrigsministeren, "Dansk handelsdelegation til Irak i februar 2001", 13. oktober 2000, pk. 6, j.nr.5.D.72.a, UM; intern e-mailkorrespondance, UM, 19. oktober 1999, pk. 6, j.nr.5.D.72.a, UM. Se også Olsen 2015, Mellemøsten og Nordafrika, s. 240.

194 F. eks. Ricks 2007, *Fiasco*, s. 12-15. Vi véd nu, at Iraks militær reelt blev nedslidt på grund af sanktioner, se Woods, Lacey og Murray 2006, *Saddam's Delusions*, s. 8.

195 Albright 2000, "Explanation of Containment", *Meet the Press*, 2. januar 2000.

196 Feith 2008, *War and Decision*, s. 192-199.

197 Khalilzad 2001, "National Security Strategy Review", 2 januar 2001; Rumsfeld 2001, "Meeting with Secretary Bill Cohen and Don Rumsfeld", 21. maj 2001; Rumsfeld 2001, "Threat Analysis", 27. februar 2001.

udfordringer for USA.¹⁹⁸ Den nye administrations høje prioritering af Irak fremgår også af, at den valgte at videreføre den tidligere administrations fire arbejdsgrupper om Irak.¹⁹⁹ Selvom flere neokonservative talsmænd indtog poster i den nye administration (den mest indflydelsesfulde var Paul Wolfowitz, der var viceforsvarsminister),²⁰⁰ og det var en udbredt opfattelse i administrationen, at USA burde gøre mere for at fremme regimeskift, videreførte administrationen Clintons inddæmning plus-strategi. Årsagen var, at administrationen iværksatte et gennemgående review af Irakpolitikken, en proces, der ikke var afsluttet otte måneder senere, hvilket fik en tydeligt frustreret forsvarsminister til at kontakte udenrigsminister Powell: "We simply must get a policy for Iraq settled fast."²⁰¹ Samtidig med at administrationen undersøgte mulighederne for et regimeskift i Baghdad, arbejdede State Department på at udvikle såkaldte 'smart sanctions', således at sanktionerne blev mere målrettet mod import til militære formål, mens fødevarer, medicin og andre humanitære produkter blev undtaget. Generelt var administrationen mere optaget af truslen fra masseødelæggelsesvåben og slyngelstater end den foregående administration, og den undersøgte mulighederne for at imødegå dem, blandt andet ved konstruktion af et missilforsvar.²⁰² En række ubekræftede rapporter i 2000 og første halvdel af 2001 tydede på, at Irak havde genoptaget sine programmer for masseødelæggelsesvåben.²⁰³ Det syntes klart, at den daværende situation ikke kunne fortsætte uden ændringer; den øverstbefalende for Marinekorpset advarede således Rumsfeld om, at den daværende fremgangsmåde var "a high risk strategy without clear objectives or a discernable end state", og

198 Rumsfeld 2001, "Big Policy Issues", 23. april 2001; Rumsfeld 2001, "Some Big Issues To Focus On", 22. maj 2001. Irak var dog ikke nævnt i en oversigt over mulige strategiske overraskelser, som USA burde være forberedt på, se Rumsfeld 2001, "Strategic Surprises", 9. juni 2001.

199 Rice 2001, "Policy Coordinating Committees", 24. april 2001.

200 Halper og Clarke 2004, *America Alone*, s. 112-121.

201 Rumsfeld 2001, "Iraq", 5. september 2001. Om Bush-administrationens Irak-politik før 11. september se Woodward 2004, *Plan of Attack*, s. 9-23.

202 U.S. Department of Defense 2001, "Tough Questions and Answers on Missile Defense", 18. maj 2001.

203 Ritchie og Rogers 2007, *The Political Road to War with Iraq*, s. 53-68; Feith 2008, *War and Decision*, s. 199-212.

han opfordrede til at forsøge "a more effective military response" på Iraks provokationer.²⁰⁴

De danske myndigheder fulgte udviklingen i Washington tæt og havde et ganske præcist indtryk af Bush-administrationens overvejelser. Efter et amerikansk-britisk luftangreb på irakiske radarinstallationer den 19. februar 2001 vurderede Forsvarets Efterretningstjeneste, at det var et signal om, at Bush var besluttet på en hård linje over for Irak. FE bemærkede, at kræfter i administrationen arbejdede for at intensivere indsatsen for regimeskift, og at Bush havde vist sig rede til at handle uden om FN.²⁰⁵ Ambassaden i London indberettede om premierminister Blairs første besøg hos Bush, hvor de havde været enige om, at målet var at fjerne Saddam Hussein, og at Bush havde givet udtryk for, at man ville "hit him hard if he crossed the red line."²⁰⁶ Udenrigsministeriet modtog også oplysninger om, at Bush-administrationen arbejdede på at implementere 'smart sanctions', at Pentagon og State Department var uenige om inddæmning kontra regimeskift, og at det under review-processen havde vist sig, at spørgsmålet om regimeskift var vanskeligere end først antaget.²⁰⁷ I marts kunne den nytiltrådte udenrigsminister Mogens Lykketoft efter møder i Washington med ledende medlemmer af regeringen rapportere til Det Udenrigspolitiske Nævn, at amerikanerne var særligt bekymret over truslen fra masseødelæggelsesvåben og slyngelstater og søgte løsningen i missilforsvar og ikke-spredning.²⁰⁸

De danske myndigheder modtog i de første måneder af 2001 flere oplysninger om, at Irak havde reaktiveret sine masseødelæg-

204 Jones 2001, "U.S. Military Responses in Iraq", 31. august 2001.

205 Efterretningsvurdering, FE, "Daglig efterretningsvurdering", 19. februar 2001, pk. 2, j.nr.119.L.22-2, UM.

206 Indberetning, amb. London til UM nr. 150, "Premierminister Blair's besøg i USA 23. - 24. februar 2001", 27. februar 2001, pk. 2, j.nr.119.L.22-2, UM.

207 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 221, "Sanktioner mod Irak: Amerikanske vurderinger", 8. marts 2001, pk. 2, j.nr.119.L.22-2, UM; indberetning, amb. Washington til UM nr. 430, "Sanktioner mod Irak: Amerikanske vurderinger", 4. maj 2001, pk. 2, j.nr.119.L.22-2, UM.

208 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 16. marts 2001 kl. 14.00", 16. marts 2001, pk. 1, j.nr.3.E.92-2001, UM; optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 8. juni 2001 kl. 8.00", 8. juni 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

gelsesvåbenprogrammer. Således informerede repræsentanter for den ledende irakiske eksilgruppe, Iraqi National Congress (INC), Udenrigsministeriet om, "at regimet hele tiden lancerer nye initiativer mhp. produktion af masseødelæggelsesvåben." (Understreget i originalen)²⁰⁹ Det vides ikke, om dette var grundlaget for Udenrigsministeriets underretning til statsministeren den følgende dag: "Der er også meget kraftige indikationer på, at Saddam Hussein har genoptaget sin produktion af masseødelæggelsesvåben og allerede nu skulle være i besiddelse af både biologiske og kemiske våben," hed det, og Udenrigsministeriet tilføjede, "En sådan udvikling kan det internationale samfund ikke acceptere."²¹⁰ Det vakte opsigt, da en afhoppet irakisk fysiker advarede om, at Irak var tæt på at ville være i stand til at udvikle kernevåben, der ville kunne ramme Europa; det fik udenrigsministeren i beredskabstalepunkter til at kalde oplysningen "yderst foruroligende".²¹¹ Irakiske embedsmænd, der besøgte Udenrigsministeriet i juni, benægtede, at Irak havde masseødelæggelsesvåben, og fastholdt at UNSCOM havde destrueret 90 procent af de eksisterende lagre (hvilket vi nu ved var korrekt),²¹² men der er ingen tegn på, at de blev troet af den danske regering.

Regeringen blev i de første måneder af 2001 underrettet om, at den nytiltrådte Bush-administration overvejede at følge en mere hård linje over for Irak, som ville lægge mere vægt på regimeskift end inddæmning. Dette fik dog ikke SR-regeringen til at ændre sin politik, tværtimod. I udenrigsministerens talepunkter i marts blev det gentaget, at da Folketinget i 1999 forkastede forslaget om

209 Notits, S.5, UM, "Møde med delegation fra Iraqi National Congress (INC) 25. januar 2001", 16. februar 2001, pk. 8, j.nr.5.D.72.a, UM. INC blev berigtet for at fabrikere efterretningsoplysninger til de amerikanske myndigheder, der kunne retfærdiggøre en invasion; INC's omdømme var så dårligt, at gruppen blev lagt på is af CIA, se Hoyle 2008, *Going to War*, s. 165-199.

210 Notits, S.5, UM til statsministeren, "Amerikansk-britisk luftangreb mod mål nær Bagdad den 16. februar 2001", 17. februar 2001, pk. 8, j.nr.5.D.72.a, UM.

211 Beredskabstalepunkter S.5, S.3 og N.2, UM til udenrigsministeren, "Besvarelse af forespørgsel F 29 om FN's sanktioner mod Irak den 20. marts 2001", 14. marts 2001, pk. 8, j.nr.5.D.72.a, UM. Se også Ritzau-telegram, "IRAK/ATOM", 24. februar 2001, pk. 8, j.nr.5.D.72.a, UM.

212 Referat, S.5, UM, "Irakisk embedsmandsbesøg i København den 14. juni 2001", 27. juli 2001, pk. 9, j.nr.5.D.72.a, UM.

at ophæve beslutningsforslag nr. B 114 om et dansk militært bidrag til en aktion mod Irak, stod beslutningen "ved magt, indtil Folketinget beslutter noget andet eller formålet med beslutningen – at medvirke til at bringe Irak til at efterleve sikkerhedsresolution 687 af 3. april 1991 – er opfyldt."²¹³ Det blev tilføjet i talepunkterne, at regeringen ville foretage en konkret vurdering, hvis der blev modtaget en ny amerikansk anmodning om at bidrage med Hercules-transportflyet, og dette ville ske "uden fornyet rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn og/eller inddragelse af Folketinget."²¹⁴ Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre lagde således ikke skjul på, at man var rede til at overveje at deltage i en eventuel amerikansk-ledet militær aktion mod Irak, selvom regeringen vidste, at Bush-administrationen var mere interesseret i et regimeskift end den foregående administration. Regeringen synes heller ikke at have haft betænkeligheder over, at en sådan aktion – ligesom i 1998 – ville foregå uden om Sikkerhedsrådet.

SR-regeringens vilje til at strække sig langt for at støtte USA og Storbritannien illustreres også af dens holdning til legaliteten af flyveforbudszonerne. I forbindelse med luftangrebet i februar 2001 udarbejdede Udenrigsministeriets Juridisk Tjeneste beredskabstalepunkter om angrebets berettigelse. Vurderingen var, at angrebet var velbegrundet, og Juridisk Tjeneste hæftede sig ved tre forhold – flyveforbudszonerne var blevet indført af humanitære grunde for at beskytte civilbefolkningen i Nord- og Sydirak fra overgreb fra regimet; Sikkerhedsrådet havde ikke taget skridt til at forbyde zonerne siden deres oprettelse i 1991 og 1992; og ifølge USA og Storbritannien havde de handlet i selvforsvar, da deres fly i stigende grad var udsat for irakiske angreb.²¹⁵ Juridisk Tjeneste gik uden om det centrale forhold – at flyveforbudszonernes legalitet var tvivlsom i folkeretlig henseende, da de aldrig var blevet bemyndiget af Sikkerhedsrådet (som desuden ikke kunne forbyde dem,

213 Beredskabstalepunkt, N.2 og S.3, UM til udenrigsministeren, "Forespørgselsdebat vedr. Irak", 9. marts 2001, pk. 8, j.nr.5.D.72.a, UM.

214 Beredskabstalepunkt, N.2 og S.3, UM til udenrigsministeren, "Forespørgselsdebat vedr. Irak", 9. marts 2001, pk. 8, j.nr.5.D.72.a, UM.

215 Beredskabstalepunkter, JT.1, UM til S.5, UM, "Møde i Udenrigspolitisk Nævn den 23. februar: Eventuelt. Irak", 21. februar 2001, pk. 6, j.nr.6.U.591, UM.

da USA og Storbritannien som permanente medlemmer kunne blokere for et sådant forslag med veto).

Delkonklusion

Fremstillinger af Irakkrigen i 2003 tager ofte deres begyndelse i terrorangrebene 11. september 2001, hvilket umiddelbart giver god mening, da (som det vil fremgå af det efterfølgende) begivenhederne gav anledning til et ændret internationalt trusselsbillede og en fornyet interesse i Saddam Husseins Irak. Hvis man i stedet lader undersøgelsen af forhistorien til Irakkrigen tage sin begyndelse ved Saddam Husseins magtovertagelse i 1979, viser det sig, at flere af de spørgsmål eller temaer, som er blevet rejst om krigen, har deres oprindelse eller forklaring i den lange forhistorie. Blandt de vigtigste af disse temaer skal fremhæves:

- Saddam Hussein blev af vestlige beslutningstagere, især de amerikanske, anset for årsagen til Iraks konflikt med verdenssamfundet. Han styrede med hård hånd et undertrykkende regime, der var ekspansivt og havde som mål at blive en regional stormagt. Det havde startet to angrebskrige mod nabolande, opbygget et arsenal af masseødelæggelsesvåben og anvendt kemiske våben mod kurderne, shiaerne og iranerne. Løsningen på konflikten med Irak var derfor et regimeskift i Baghdad, som kunne føre til afvæbning og en normalisering af Iraks forhold. Dette var USA's officielle politik fra 1998. Der fandtes imidlertid ikke noget grundlag for et sådant indgreb i folkeretten, hvorfor en sådan operation måtte bygge på andre argumenter.
- Det var en almindelig antagelse – ikke blot hos vestlige ledere, efterretningstjenester, opinionsdannere og medier, men også blandt modstandere af en militær intervention – at Saddam Husseins regime efter 1998 fortsat skjulte masseødelæggelsesvåben. Selvom Irak reelt var blevet afvæbnet efter Golfkrigen, gjorde den manglende dokumentation og irakernes hindringer for våbeninspektørerne en sådan antagelse rimelig. Eksistensen af masseødelæggelsesvåben i Irak var således ikke en påstand, der blev konstrueret i 2002-03 for at retfærdiggøre et militært

angreb. Der var dog allerede i 1998 en tendens til at overdrive den formodede trussel.

- Februar-krisen i 1998 gav anledning til, at flere vestlige lande, inklusiv USA, Storbritannien og Danmark, fandt frem til det juridiske grundlag for en militær intervention mod Irak: Ifølge Sikkerhedsrådsresolution 687 fra 1991 var det et af våbenhvilekravene til Irak efter Golfkrigen, at landet skulle samarbejde med FN om at lade sig afvæbne for alle masseødelæggelsesvåben; da Irak havde afbrudt samarbejdet, var våbenhvilen overtrådt, og FN's medlemslande var ifølge resolution 678 fra 1990 bemyndiget til at gribe til magtanvendelse for at tvinge Irak til at genoptage afvæbningen. Den juridiske argumentation var således ikke en pludselig konstruktion i 2003 for at legitimere en krig. Kritikere af tolkningen fremførte, at kun Sikkerhedsrådet kunne tage beslutning om magtbemyndigelse.

DEL 2

**FRA 11. SEPTEMBER
TIL BAGHDAD
2001-2002**

KAPITEL 4

"Regeringen vil støtte USA hele vejen", september 2001-februar 2002

Bush-doktrinen

Som tidligere beskrevet medførte terrornetværket al-Qaedas angreb med kaprede passagerfly mod World Trade Center og Pentagon den 11. september 2001 et skifte i trusselsbilledet hos ledende medlemmer af Bush-administrationen.²¹⁶ I 1990'erne var man i stigende grad blevet opmærksom på truslen fra såkaldte slyngelstater ('rogue states'), dvs. stater, der havde et autoritært styre, og som truede freden ved at støtte terror og fremstille masseødelæggelsesvåben.²¹⁷ Efter 11. september var rædselsscenariet, at terrorgrupper som al-Qaeda fik adgang til masseødelæggelsesvåbene og anvendte dem i ødelæggende angreb på USA eller dets allierede. Det nye trusselsbillede kom første gang til udtryk i præsident Bushs State of the Union-tale til Kongressen 29. januar 2002. Bush henledte opmærksomheden på truslen fra "regimes that sponsor terror", og som truede USA og venligtsindede lande med masseødelæggelses-

216 Om 11. september-angrebene som "an unanticipated shock to [USA's] political leadership and its citizenry" som førte til en "reevaluation of their collective interests.", se Pauly og Lansford 2005, *Strategic Preemption*, s. 15-38. Frédéric Bozo har ligeledes betonet betydningen af det ændrede trusselsbillede efter den 11. september, se Bozo 2016, *A History of the Iraq Crisis*, s. 9, 94-95.

217 Dumbrell 2009, *Clinton's Foreign Policy*, s. 42-43, 142-144.

våben. Bush nævnte først Nordkorea og Iran, men brugte mest tid på Irak:

"Iraq continues to flaunt its hostility toward America and to support terror. The Iraqi regime has plotted to develop anthrax, and nerve gas, and nuclear weapons for over a decade. This is a regime that has already used poison gas to murder thousands of its own citizens – leaving the bodies of mothers huddled over their dead children. This is a regime that agreed to international inspections – then kicked out the inspectors. This is a regime that has something to hide from the civilized world."²¹⁸

De tre nævnte lande udgjorde ifølge Bushs snart berømte formulering "an axis of evil", som truede verdensfreden, og præsidenten gjorde det klart, at USA var fast besluttet på at gøre alt, der var nødvendigt for at beskytte nationens sikkerhed:

"I will not wait on events, while dangers gather. I will not stand by, as peril draws closer and closer. The United States of America will not permit the world's most dangerous regimes to threaten us with the world's most destructive weapons."²¹⁹

Dette var den første formulering af den kommende amerikanske sikkerhedsstrategi, populært kendt som Bush-doktrinen – en doktrin, der byggede på tre kernebegreber: unilateralisme, overvældende militær styrke og præventiv krig. Da følgerne af et angreb med masseødelæggelsesvåben – et atomart, biologisk eller kemisk Pearl Harbor – var for katastrofale til at blive accepteret, var USA

218 Bush 2002, "President Delivers State of the Union Address", 29. januar 2002.

219 Bush 2002, "President Delivers State of the Union Address", 29. januar 2002. En af Bushs taleskrivere, David Frum, har beskrevet, hvordan "ondskabens akse"-formuleringen blev skabt, se Frum 2003, *The Right Man. The Surprise Presidency of George W. Bush*, s. 224-245. Se også Woodward 2004, *Plan of Attack*, s. 85-95.

rede til at slå til først mod enhver trussel fra slyngelstater og/eller terrorister og dermed forebygge, at truslen blev reel.²²⁰ Dette forudsatte, at USA besad en overvældende militær magt, der kunne indsættes over alt i verden, og, i fald det var nødvendigt, at handle på egen hånd eller med en koalition af villige lande. I en tale på det amerikanske militærakademi West Point 1. juni 2002 argumenterede Bush for, at der var brug for nytænkning i forhold til USA's traditionelle koldkrigsstrategi, som lagde vægt på afskrækkelse og inddæmning:

"Containment is not possible when unbalanced dictators with weapons of mass destruction can deliver those weapons on missiles or secretly provide them to terrorist allies. ... We must take the battle to the enemy, disrupt his plans, and confront the worst threats before they emerge. ... And our security will require all Americans to be forward-looking and resolute, to be ready for preemptive action when necessary to defend our liberty and to defend our lives."²²¹

Idéen om præventiv krig blev formelt indskrevet i USA's nationale sikkerhedsstrategi i september 2002, da Det Hvide Hus offentliggjorde Bush-administrationens lovpligtige strategipapir, *The National Security Strategy of the United States of America*. Ifølge papiret var det USA's strategiske mål at styrke den liberale verdensorden, der havde sejret ved afslutningen på den kolde krig, og som var karakteriseret af åbne samfund, frihed, demokrati, menneskerettigheder, frie markeder og frihandel. Frihed var forudsætningen for det fælles universelle ønske om sikkerhed, velstand og værdighed,

220 Juristerne i Pentagon argumenterede for, at truslen fra masseødelæggelsesvåben var så potential katastrofal, at det tilsidesatte hensynet til nationers suverænitet og muliggjorde præventiv krig, se Office of the Secretary of Defense 2002, "Sovereignty and Anticipatory Self-Defense", 24. august 2002. Definitionen af unilateralisme og multilateralisme er omstridt. Her menes, at USA var rede til at handle uden opbakning fra FN's Sikkerhedsråd, hvis det blev nødvendigt, men sammen med en ad hoc-koalition af allierede lande. Om 'coalition of the willing' se også Pauly og Lansford 2005, *Strategic Preemption*, s. 82-105.

221 Bush 2002, "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point", 1. juni 2002.

og fordi truslen imod disse værdier var så potentiel katastrofal, var det nødvendigt at handle før truslen materialiseredes: "History will judge harshly those who saw this coming danger but failed to act", som Bush formulerede det i forordet.²²² Bush-doktrinen bane- de vejen for eventuelle fremtidige præventive krige mod såkaldte slyngelstater, der udfordrede USA's position og den nye verdensor- den efter den kolde krig. Da et forebyggende angreb nødvendigvis måtte bygge på trusselsvurderinger om den fremtidige udvikling i stedet for konkrete beviser, kan truslen måske beskrives som *fore- stillet*. USA var nu rede til at gå i krig på en forventet fremtidig trussel; som professor i strategi Jeffrey Record har formuleret det, "Thus, the United States went to war against Saddam Hussein's hostile *intentions* and the chance that he *might* resume production of chemical and biological weapons."²²³

Iraks involvering i 11. september

Umiddelbart efter terrorangrebene på New York og Washington, D.C., den 11. september 2001 rejste flere af de ledende medlemmer af Bush-administrationen, deriblandt præsident Bush selv, for- svarsminister Rumsfeld og viceforsvarsminister Paul Wolfowitz, muligheden af, at Irak kunne være involveret i angrebene.²²⁴ Vi- cepræsident Cheney holdt fast i sin overbevisning om, at Saddam Hussein støttede og gav husly til al-Qaeda-medlemmer, selvom efterretningstjenesterne og embedsmændene udtrykte skepsis.²²⁵ Det afgørende bevis for en forbindelse var en oplysning fra den tjekkiske efterretningstjeneste om, at lederen af flykaprerne, Mo- hamed Atta, skulle have mødtes med en irakisk efterretningsof-

222 U.S. Government 2002, *The National Security Strategy of the United States of America*. For udarbejdelsen af papiret se Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 152-156. Om Bush-doktrinen se også Pauly og Lansford 2005, *Strategic Preemption*, s. 39-58; Record 2010, *Wanting War*, s. 49-52.

223 Record 2010, *Wanting War*, s. 61.

224 Woodward 2002, *Bush at War*, s. 49, 60-61; Clarke 2004, *Against All Enemies*, s. 30-33; National Commission on Terrorist Attacks upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 334-335; Suskind 2004, *The Price of Loyalty*, s. 184-189; Woodward 2004, *Plan of Attack*, s. 24-25; Halper og Clarke 2004, *America Alone*, 204-206.

225 Warrick 2016, *Sort Flag*, s. 102-104; Cheney og Cheney 2011, *In My Time*, s. 414-415; Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 170-171. Se også Feith 2008, *War and Decision*, s. 187-188.

ficer i Prag i april 2001.²²⁶ Spørgsmålet om Iraks forbindelse til terrorisme var en vigtig del af det nye trusselsbillede – risikoen for at såkaldte slyngelstater ville give terrorister adgang til masseødelæggelsesvåben – og det er derfor relevant at undersøge, hvilke oplysninger den danske regering modtog herom, hvorledes blev disse oplysninger behandlet, og hvad oplyste regeringen om disse forhold.

Irak blev regelmæssigt nævnt i ambassadeindberetningerne i tiden efter terrorangrebene mod USA den 11. september 2001. Den følgende dag beskrev ambassaden i Damaskus, hvordan irakisk TV havde fejret angrebene med patriotisk sang og betegnet handlingerne som formidable og fortjente.²²⁷ Udenrigsministeriet noterede sig også, at Saddam Hussein i meddelelser til den amerikanske befolkning benyttede lejligheden til at forklare tragedien som en reaktion på den amerikansk-zionistiske alliances undertrykkelse af den muslimske verden og sammenlignede den vestlige koalition i Afghanistan med et korstog.²²⁸ Ambassaden i Washington kunne derfor meddele, at Bush-administrationen havde bemærket, at Irak var det eneste land, der ikke havde fordømt terrorangrebene.²²⁹ Det var tilsyneladende også gået op for irakerne, at deres åbenlyse glæde over angrebene havde bragt dem i en uheldig situation, og det forlød fra ambassaden Damaskus i anden halvdel af september, at der nu kom mere forsonende toner fra Baghdad.²³⁰ Fem måneder

226 Påstanden blev afkræftet af 9/11-kommissionen, se National Commission on Terrorist Attacks upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 228-229. Se også Isikoff and Corn 2007, *Hubris*, s. 101-105; Hoyle 2008, *Going to War*, s. 97.

227 Indberetning, amb. Damaskus til UM nr. 258, "Reaktionerne i Syrien, Libanon, Jordan og Irak på terrorangrebene i New York og Washington", 12. september 2001, pk. 1, j.nr.5.T.104, UM.

228 Iraks ambassade i Stockholm til UM, 19. september 2001, med to åbne breve fra Saddam Hussein, pk. 4, j.nr.5.T.104, UM. For det ene brev til den amerikanske befolkning se Hussein 2001, "President Saddam Hussein's Letter To The American People", 16. september 2001. Saddam Husseins ministre forsøgte at overbevise ham om at sende en kondolenceerklæring efter terrorangrebene, men det afviste han med det argument, at USA havde påført den irakiske befolkning lidelser uden at undskylde, se Iraq Survey Group 2004, *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD*, bind 1, "What Saddam Thought: External Concerns. The United States".

229 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 809, "Præsident Chiracs besøg i Washington", 19. september 2001, pk. 3, j.nr.5.T.104, UM.

230 Indberetning, amb. Damaskus til UM nr. 275, "Terrorangrebene i USA – irakiske reaktioner", 20. september 2001, pk. 3, j.nr.5.T.104, UM.

senere vurderede FE, at den irakiske diktator havde besluttet sig for at åbne op i forhold til omverdenen for at undgå et amerikansk militært angreb. Ifølge tjenestens oplysninger havde Hussein til hensigt at iværksætte en diplomatisk offensiv og at tillade FN's våbeninspektører at vende tilbage til Irak.²³¹

Lige efter 11. september gav enkelte amerikanske kilder udtryk for, at der kunne være en forbindelse til Irak.²³² Udenrigsministeriet modtog endvidere enkelte oplysninger, der tydede på, at der fandtes forbindelser fra det irakiske regime til terrorgrupper, men de var meget usikre. Den tyrkiske presse havde viderebragt forlydender om, at Saddam Hussein var i ledtog med Osama bin Laden, hovedmanden bag 11. september, og at den islamiske gruppe Jund-ul Islam i det nordlige Irak skulle have forbindelser til al-Qaeda. Ambassaden i Ankara, der indberettede oplysningerne, var dog skeptisk og understregede, at det var vanskeligt at fastslå sikkert, hvad der foregik i området, og at der var mange forskellige dagsordner bag pressehistorierne; således mente en kilde i det tyrkiske Udenrigsministerium, at kurdere, der ønskede at bane vejen for kurdisk uafhængighed, prøvede at fremtvinge en amerikansk intervention.²³³ Ambassaden i Damaskus kunne da også snart afkræfte formodningerne; Jund-ul Islams påståede kontakter var med Taleban-bevægelsen og begivenhederne i Nordirak var ikke relateret til 11. september.²³⁴ En anden historie om Saddam Husseins forbindelse til Osama bin Laden stammede fra den irakiske hærchef, der levede i eksil og på dette tidspunkt opholdt sig i

231 Notat, FE, "Notat vedr. Iraks sikkerhedspolitiske situation - Saddam Hussein og Ali Khameneis vurdering af situationen", 4. februar 2002, pk. 3, j.nr.AD.SAG.179.D.3.a., UM.

232 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 849, "Samtale med Assistant Secretary of Defence for International Security Affairs, [...]", 3. oktober 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.78, UM; Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 51.

233 Indberetning, amb. Ankara til UM nr. 314, "Det nordlige Irak: Kampe mellem islamiske grupper og kurdiske grupper – rygter om forbindelse til Bin Laden", 28. september 2001, pk. 36, j.nr.179.D.3.a., UM.

234 Indberetning, amb. Damaskus til UM nr. 328, "Det politiske udvikling i Irak", 8. november 2001, pk. 36, j.nr.179.D.3.a., UM. Jund-ul Islam var en del af Ansar al-Islam ("Islams hjælpere"), en islamistisk sunnibevægelse i det nordlige Irak, der eksperimenterede med giftstoffer til terrorangreb. Bevægelsen havde ingen forbindelser til regimet i Bagdad; det blev beskyttet mod regimet af den amerikanske flyveforbudszone, og bevægelsen blev overvåget af Saddam Husseins sikkerhedstjeneste, se Warrick 2016, *Sort Flag*, s. 95, 101-102, 112-119.

Sorø, men han var ude af stand til at præsentere beviser.²³⁵ Endelig indhentede Udenrigsministeriet en "angiveligt opsigtsvækkende" artikel i det amerikanske nyhedsmagasin *The New Yorker*, som bl.a. indeholdt påstande om Husseins forbindelser til al-Qaeda.²³⁶

Mistanken om at Irak havde en finger med i spillet 11. september blev dog snart skudt ned af autoritative stemmer. Højtstående embedsmænd i det amerikanske Udenrigsministerium og de amerikanske værnchefer (Joint Chiefs of Staff) afviste alle, at der var fundet tegn på, at Saddam Husseins regime havde samarbejdet med al-Qaeda; en embedsmand tilføjede dog, at amerikanernes viden om, hvad der foregik i Irak, var begrænset.²³⁷ Dette var også meldingen fra den danske udkigspost i Damaskus.²³⁸ Den samme konklusion nåede FE frem til, da tjenesten et år senere vurderede situationen.²³⁹ I dag véd vi, at det irakiske regime efter alt at dømme ikke var involveret i 11. september-angrebene, men at regimet var endnu mere involveret i at støtte international terror, end man troede i samtiden. Efter besættelsen af Bagdad i 2003 etablerede Pentagon det såkaldte Iraqi Perspectives Project (IPP) til at analysere indholdet af de erobrede irakiske regeringsarkiver. På grundlag af en gennemgang af 600.000 dokumenter fandt IPP, at mens der ikke var nogen beviser på forbindelser til al-Qaeda, havde regimet etableret kontakter til en lang række mellemøstlige terrorgrupper og bistod dem med træning, udvikling af bomber, organisering

235 Indberetning, amb. Berlin til UM nr. 738, "Interview i Der Spiegel med den fhv. irakiske Generalstabschef [...], der er bosiddende i Danmark", 20. november 2001, pk. 36, j.nr.179.D.3.a., UM

236 UM til amb. Washington nr. 240, "Artikel i the Newyorker om Irak og terrorismen", 22. marts 2002, pk. 36, j.nr.179.D.3.a., UM. Den omtalte artikel var Goldberg, Jeffrey "The Great Terror", *The New Yorker*, 25. marts 2002. Det viste sig senere, at artiklens bevis for en forbindelse mellem Irak og al-Qaeda var en historie, fabrikeret af en fange i Nordirak, se Cockburn, Alexander "Meet the New Yorker's Jeffrey Goldberg", *Counterpunch*, 28. februar 2003.

237 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 824, "Terrorhandlingerne den 11. september", 25. september 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM; indberetning, DANATO til UM nr. 2755, "Terrorhandlingerne i USA: Briefing ved [...]", 20. september 2001, pk. 5, j.nr.5.T.104, UM; indberetning, amb. Washington til UM nr. 11, "Militær efterretningsbriefing i Joint Chiefs of Staff (JCS)", 4. januar 2002, j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM.

238 Indberetning, amb. Damaskus til UM nr. 298, "Risikovurdering af dansk deltagelse i Bagdad International Fair", 9. oktober 2001, pk. 9, j.nr.5.D.72.a., UM.

239 Notat, FE, "Amerikanske bestræbelser på regimeskift i Irak", 17. september 2002, j.nr. AD.SAG.179.D.3.a., UM.

af selvmordsbombere og forskellig økonomisk og logistisk støtte. Selvom det sekulære regime og de islamistiske terrorister havde forskellige dagsordner, havde de fælles fjender i regionen – først og fremmest USA og Israel, men også Saudi Arabien, Kuwait, FN og vestlige NGO'ere.²⁴⁰

Irak næste mål?

Det var et udtryk for, hvor meget Irak havde tiltrukket sig det internationale samfunds interesse i det forgangne årti, at iagttagere straks efter terrorangrebene spurgte, om Irak var et kommende mål for den amerikansk-erklærede globale krig mod terror.²⁴¹ I første omgang var svaret fra de udstationerede danske diplomater, at USA ikke havde planer om at intervenere i Irak inden for en overskuelig tid. Det var den udbredte opfattelse, at den amerikanske regering havde nok at gøre med at fjerne Taleban-styret og Osama bin Ladens al-Qaeda-netværk fra Afghanistan og genopbygge landet. Dertil kom, at der ikke var fundet nogen beviser på en forbindelse mellem Irak og al-Qaeda, der kunne retfærdiggøre et angreb; et angreb på Irak ville skabe modstand i den arabiske verden og splitte den internationale koalition imod terror; og en krig ville destabilisere Iraks olieproduktion og hæve prisen på olie.²⁴² Den

240 Institute for Defense Analyses 2007, *Iraqi Perspectives Project. Saddam and Terrorism: Emerging Insights from Captured Iraqi Documents*, bind 1. Den daværende direktør for den største amerikanske efterretningstjeneste, National Security Agency (NSA), bekræftede senere, at tjenesten ikke fandt nogen beviser for et samarbejde mellem Irak og al-Qaeda, se Hayden 2016, *Playing to the Edge*, s. 48. Heller ikke CIA fandt beviser på en forbindelse mellem Irak og al-Qaeda, se Tenet og Harlow 2007, *At the Center of the Storm*, s. 341-358. I sit amerikanske fangenskab i 2004 afviste Saddam Hussein, at det irakiske statsapparat havde samarbejdet med bin Laden, se FBI 2004, "Case # 315E-HQ-1448534", 28. juni 2004.

241 Tre uger efter terrorangrebene godkendte forsvarsminister Rumsfeld de strategiske retningslinjer for krigen mod terror; her var "Iraq Baathist Party" nummer to på listen over regimer, der støttede terror, og som var mål for USA, se Rumsfeld 2001, "Strategic Guidance for the Campaign Against Terrorism", 3. oktober 2001.

242 Indberetning, amb. London til UM nr. 632, "Terrorisme i USA: Britiske vurderinger", 19. september 2001, pk. 3, j.nr.5.T.104, UM; indberetning, amb. Paris til UM nr. 564, "Ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd i Bruxelles den 21. september 2001: Franske synspunkter", 21. september 2001, pk. 4, j.nr.5.T.104, UM; indberetning, amb. Washington til UM nr. 816, "Premierminister Blairs og udenrigsminister Fischers besøg i Washington", 21. september 2001, pk. 4, j.nr.5.T.104, UM; indberetning, amb. London til UM nr. 755, "Krigen i Afghanistan: Indenrigspolitiske vinkler i UK", 31. oktober 2001, pk. 11, j.nr.5.T.104, UM.

amerikanske udenrigsminister Colin Powell meddelte EU's udenrigsministre på et møde i forbindelse med FN's Generalforsamling i New York i begyndelsen af november, at man fra amerikansk side var bevidst om modstanden i den arabiske verden mod en udvidelse af krigen mod terror og understregede, at USA ikke havde særlige planer for Irak liggende parat i skuffen.²⁴³

Det er interessant i lyset af den senere stærke britiske støtte til USA, at briterne i tiden umiddelbart efter den 11. september erklærede sig som modstandere mod at udvide de internationale militære operationer til Irak. Fra det allerhøjeste niveau i Foreign and Commonwealth Office blev det understreget, at Irak ikke var et relevant angrebsmål, da landet ikke havde nogen forbindelse til al-Qaeda, og at den internationale koalition skulle koncentrere sig om opgaven i Afghanistan.²⁴⁴ Dette var også premierminister Blairs udmelding, inden han mødtes med statsminister Poul Nyrup Rasmussen i midten af oktober; et angreb på Irak var usandsynligt, da Storbritannien lagde vægt på antiterror koalitionen med de arabiske lande.²⁴⁵

Signalerne fra Washington og andre vestlige hovedstæder begyndte at ændre sig i den sidste uge af november 2001. Vi véd nu, at præsident Bush den 21. november bad forsvarsminister Rumsfeld om at se på Pentagons krigsplan for Irak, og at Rumsfeld seks dage senere anmodede den øverstbefalende for U.S. Central Command,

243 Indberetning, FN-missionen New York til UM, "56. Generalforsamling: EU-drøftelser på ministerniveau", 11. november 2001, pk. 63, j.nr.181.D.1, UM. Se også indberetning, amb. Ankara til UM nr. 422, "Tyrkiet-USA: Besøg af Colin Powell i Ankara den 4.-5. december", 7. december 2001, pk. 65, j.nr.181.D.1, UM. Enkelte indberetninger pegede i en anden retning; fra London rapporteredes om overvejelser om det holdbare i at lade Irak fortsætte sit formodede kernevåbenprogram, mens Washington berettede om røster i Kongressen, som var beredte på at støtte en unilateral aktion mod Irak. Se indberetning, amb. London til UM nr. 614, "Terrorisme i USA: Britiske reaktioner", 14. september 2001, pk. 1, j.nr.5.T.104, UM; indberetning, amb. Washington til UM nr. 868, "Efter den militære operation: Samtale i Kongressen", 9. oktober 2001, pk. 1, j.nr.5.E.142, UM.

244 Indberetning, amb. London til UM nr. 680, "UK's synspunkter efter angrebene i Afghanistan", 9. oktober 2001, pk. 7, j.nr.5.T.104, UM; indberetning, amb. London til UM nr. 767, "Afghanistan og Mellemøsten. Britiske synspunkter", 5. november 2001, pk. 62, j.nr.181.D.1, UM.

245 Notits, N.4, N.2, N.3 og JT.1, UM, "Statsministerens besøg i London den 16. oktober 2001. Opfølgning på den 11. september", 12. oktober 2001, pk. 8, j.nr.5.T.104, UM.

general Tommy Franks, om at opdatere planen.²⁴⁶ Bushs instruks kom samtidig med, at kamphandlerne i Afghanistan var ved at blive afsluttet; Kabul var faldet den 13. november, og den 6. december kapitulerede de sidste Taleban-styrker i Kandahar.²⁴⁷ Samme dag som Bush talte med Rumsfeld, modtog den danske regering en anmodning fra Washington om at give en uformel og foreløbig tilkendegivelse af mulige danske bidrag til den fredsbevarende og humanitære indsats i Afghanistan og til en eventuel udvidelse af krigen mod terror; som mulige mål for nye operationer nævntes bl.a. Irak. Udenrigsministeriet besluttede at overveje at bidrage til indsatsen i Afghanistan.²⁴⁸

Den 27. november skrev ambassadør Ulrik Federspiel til den nytiltrådte udenrigsminister Per Stig Møller om udviklingen i USA's rolle i verden efter 11. september. Ifølge ambassadøren var USA indstillet på at videreføre inddæmningsstrategien med fornyede sanktioner og genoptagelse af de afbrudte våbeninspektioner. Men, tilføjede han, USA var fast besluttet på at afvæbne Iraks masseødelæggelsesvåben, og hvis der viste sig tegn på, at regimet havde forbindelser med al-Qaeda, var administrationen villig til at gribe ind militært – om nødvendigt unilateralt.²⁴⁹ Få dage senere udbyggede ambassaden i Washington sin vurdering. Mens USA's strategi over for Irak fortsat byggede på inddæmning plus regime-skift, havde den hurtige militære sejr i Afghanistan øget opbakningen til Pentagons synspunkt, at Saddam Hussein udgjorde en reel trussel og skulle fjernes så hurtigt som muligt. Anklageskriftet mod den irakiske leder byggede på vurderingen af, at han "med stor sandsynlighed" bestræbte sig på at udvikle masseødelæggelsesvåben og på erfaringerne med regimet – dets tidligere brug af kemiske våben, aggressiviteten mod naboerne og undertrykkelsen

246 Woodward 2004, *Plan of Attack*, s. 1-8; Anderson 2011, *Bush's Wars*, s. 95-96; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 427-429. Se også U.S. Department of Defense 2001, "Talking points for the Rumsfeld-Franks meeting", 27. november 2001. Det fremgår af dokumentet, at det lige fra begyndelsen var målet at gennemføre et regimeskift i Bagdad.

247 Anderson 2011, *Bush's Wars*, s. 84.

248 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1008, "Bidrag til kommende faser af kampagnen mod terrorisme", 21. november 2001, pk. 3, j.nr.AD.SAG.105.L78, UM.

249 Depeche, amb. Washington til UM nr. IV, "9/11", 27. november 2001, pk. 4, j.nr.5.T.104, UM.

af befolkningen. Selvom ambassaden vurderede, at et angreb ikke var umiddelbart forestående, havde sejren i Afghanistan haft en klar effekt på regeringen i Washington: "De hurtige militære fremskridt i Afghanistan er imidlertid kommet som en overraskelse for alle aktører, der nu i kulisserne er i fuld gang med at positionere sig til næste akt."²⁵⁰ I midten af januar 2002 syntes administrationen dog at ændre sin kurs noget; det forlød nu, at man ville forsøge FN-sporet, og at militæret vurderede, at man ikke kunne garantere at gentage Kosovo- eller Afghanistan-kampagnerne med succes i Irak.²⁵¹

De nye signaler fra Washington havde også en indvirkning på indholdet af den information, som de danske diplomater modtog i øvrige vestlige hovedstæder. Da den nytiltrådte statsminister Anders Fogh Rasmussen besøgte premierminister Blair den 5. december, oplyste Blair, at der foregik konsultationer med amerikanerne om Irak. Blair tilføjede, at en eventuel operation ikke var umiddelbart forestående og krævede grundige overvejelser.²⁵² Men Blair var altså nu ikke fuldstændig afvisende over for idéen. Det var dog Storbritanniens officielle politik at støtte inddæmning plus regimeskift, som det fremgik af London-ambassadens møde med en embedsmand fra FCO. Denne bemærkede det ændrede truselsbillede efter den 11. september, som havde aktualiseret truslen fra Iraks formodede masseødelæggelsesvåben. Briterne fandt en væbnet aktion uhensigtsmæssig og nævnte tre betingelser for at støtte et angreb: Afslutning på krigen i Afghanistan, klare beviser på en forbindelse mellem Irak og al-Qaeda og et FN-mandat. Embedsmanden bekræftede, at der pågik intense konsultationer

250 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1030, "Irak: Næste mål i kampen mod terrorisme", 4. december 2001, pk. 36, j.nr.179.D.3.a., UM.

251 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 38, "Operation 'Enduring Freedom': Planer for næste skridt", 15. januar 2002, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM; brev, Ulrik Federspiel, UM til Friis Arne Petersen, UM, 16. januar 2002, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM. Federspiel rapporterede, at general Franks havde briefet præsident Bush om krigsplanen for Irak i julen 2001. Ambassadør Federspiel havde gode kilder i Pentagon; Franks' briefing fandt sted på Bushs ranch ved Crawford, Texas, den 28. december 2001, se Woodward 2004, *Plan of Attack*, s. 52-66; Bush 2010, *Decision Points*, s. 234-235; Cheney og Cheney 2011, *In My Time*, s. 369-370; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 429-431.

252 Indberetning, amb. London til UM nr. 861, "Statsministerens samtale med premierminister Tony Blair den 5. december 2001", 6. december 2001, pk. 65, j.nr.181.D.1., UM.

med USA, men man var uenige om behovet for et FN-mandat, og det var et uafklaret spørgsmål, om USA ville intervenere uden Storbritannien.²⁵³ Udenrigsminister Jack Straw bekræftede denne melding, da han havde besøg af udenrigsminister Per Stig Møller i midten af januar 2002. Straw tvivlede på, at Irak var USA's næste mål, da der ikke var nogen beviser for en forbindelse til al-Qaeda, og hvis Storbritannien skulle deltage i en militær aktion, var det en forudsætning, at sådanne beviser blev fremlagt. I stedet var den bedste strategi at styrke sanktioner, hvilket den danske udenrigsminister erklærede sig enig i.²⁵⁴

De ændrede signaler blev også afspejlet i indberetningerne fra Paris. Sidst i november 2001 var det bedømmelsen fra fransk side, at en amerikansk intervention mod Irak nu var en realistisk mulighed, noget som Frankrig var en stærk modstander af.²⁵⁵ Frankrig blev med tiden det af de fem permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet, der klarest gav udtryk for sin modstand mod et amerikansk angreb; indberetningen viser, at det ikke var en opportunistisk beslutning, sådan som Washington og London hævdede, men at det var en oprigtig og længe holdt mening. I februar 2002 oplyste en kilde i Quai d'Orsay, det franske Udenrigsministerium, at State Department-kontakter havde gjort det klart, at USA ville afsætte Saddam Hussein. Kilden understregede Frankrigs modstand mod en militær løsning på grund af de regionale konsekvenser og pegede i stedet på FN's våbeninspektører og måske Kofi Annan som mæglere.²⁵⁶

Et negativt scenarie

Irak stod ikke øverst på den danske regerings dagorden i efteråret 2001 og vinteren 2002. Udenrigsministeriets første reaktioner på

253 Indberetning, amb. London til UM nr. 877, "Next Stop Iraq? – britiske vurderinger", 13. december 2001, pk. 15, j.nr.5.H.2., UM.

254 Indberetning, amb. London til UM nr. 23, "Udenrigsministerens møde med udenrigsminister Jack Straw den 14. januar 2002", 15. januar 2002, pk. 12, j.nr.5.D.26.a., UM.

255 Indberetning, amb. Paris til UM nr. 701, "Afghanistan – fransk syn på den seneste udvikling", 30. november 2001, pk. 64, j.nr.181.D.1., UM.

256 Indberetning, amb. Paris til UM nr. 94, "Den første akse", 21. februar 2002, pk. 3, j.nr.5.N.134., UM.

de tiltagende rygter om en kommende militær aktion var bekymring. Den 27. september 2001 udarbejdede Udenrigsministeriet et notat til Regeringens Sikkerhedsudvalg om terrorangrebets konsekvenser for Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik. Notatets betydning blev understreget af, at ministeriets direktør, Friis Arne Petersen, sendte det til alle danske ambassadører til orientering for deres indberetninger. I notatet fastlagde ministeriet, hvad der skulle blive den danske strategi i forhold til et eventuelt militært indgreb mod Irak frem til marts 2003. Notatet beskrev først et positivt og et negativt scenarie efter 11. september. Det positive var, at USA havde indset nødvendigheden af en multilateral tilgang til krigen mod terror og var indstillet på at belønne opbakning til den globale krig; det negative scenarie var en udvidelse af krigen til Irak, der kunne føre til en opløsning af den internationale koalition, transatlantisk polarisering og sluttelig amerikansk isolationisme. Det var Danmarks politik at trække udviklingen i retning af det positive scenarie, dvs. fastholde USA i det multinationale samarbejde. Notatet fremførte, at det var af vital interesse for Danmark at beholde et tæt forhold til USA, og Danmark skulle arbejde på at USA fulgte den hidtidige besindige kurs ved at forsikre om sin fuldstændige opbakning. Ved at demonstrere sin villighed til at levere til USA, kunne Danmark og Europa fastholde den amerikanske multilaterale tilgang og den globale koalition.²⁵⁷ Ministeriets direktør fastslog således, at Danmark var bekymret over de eventuelle negative følger af en krig mod Irak, men da det var af vital betydning for Danmark at bevare et tæt transatlantisk forhold, måtte Danmark være villig til at støtte USA; dermed kunne den danske regering også udøve indflydelse på den amerikanske regering.

Den danske bekymring over en eventuel militær aktion kom også til udtryk i et internt udenrigsministerielt notat fra begyndelsen af februar 2002. Det var kort tid efter præsident Bush havde placeret Irak på den internationale dagsorden med sin "Axis of Evil"-tale. I notatet gjorde kontoret for Mellempøsten, Nordafrika

257 Notat, UM, "Konsekvenser for dansk udenrigs-, sikkerheds- og udviklingspolitik efter 11. september 2001", 27. september 2001, vedlagt Friis Arne Petersen til alle akkrediterede ambassadører, 1. oktober 2001, pk. 6, j.nr.5.T.104, UM.

og Latinamerika status over situationen – selvom Irak var det eneste land, der ikke havde fordømt 11. september-angrebene, var der ingen beviser på en forbindelse til al-Qaeda, men det irakiske militær forberedte sig på et amerikansk angreb. Notatet nævnte den danske bekymring over udsigten til et amerikansk angreb, der kunne få negative konsekvenser for regionens stabilitet. Dette blev dog balanceret af en bekymring for Iraks vilje og evne til at fremstille masseødelæggelsesvåben. Det var ifølge notatet fortsat Danmarks politik kun at støtte en ophævelse af sanktioner, hvis våbeninspektionerne blev genoptaget.²⁵⁸ Danmark støttede således stadig FN-sporet og afvæbning via våbeninspektioner, mens man frygtede de regionale følger af en krig.

I slutningen af september 2001 blev flere amerikanske byer udsat for miltbrandangreb. Det var formodentlig baggrunden for, at kontoret for Nordamerika, Japan og EU-landene udarbejdede et notat til udenrigsministeren om Iraks masseødelæggelsesvåben. Notatet, der byggede på både åbne og klassificerede kilder, understregede, at der ikke forelå nogen sikre oplysninger siden afbrydelsen af våbeninspektionerne i 1998. Den grundlæggende antagelse var, at siden Irak aldrig havde fremlagt fyldestgørende dokumentation for fremstillingen og destruktions af alle sine lagre af kemiske og biologiske våben, måtte regimet have beholdt nogle våben og kapaciteten til at genoptage produktionen. Notatet nævnte specifikt, at det vurderedes, at Irak kunne producere sarin, VX og sennepsgas samt begrænsede mængder af biologisk materiale. Det blev dog understreget, at der ikke fandtes nogen konkrete beviser.²⁵⁹ To forhold falder i øjnene ved analysen: Udenrigsministeriet havde ingen sikker viden om Iraks masseødelæggelsesvåben efter 1998, men det blev formodet på grundlag af den manglende dokumentation, at Irak havde beholdt nogle kemiske og biologiske våben og tilhørende produktionskapacitet. Det skal også nævnes, at notatet ikke omtalte eventuelle atomvåben; for-

258 Notat, S.5.1., UM til S.5.2., UM, "Politiske konsultationer med Israel den 13. februar 2002", 8. februar 2002, pk. 10, j.nr.5.D.72.a., UM.

259 Notits, N.4, UM til udenrigsministeren, "Iraks muligheder m.h.t. kemiske og biologiske våben", 11. oktober 2001, pk. 36, j.nr.179.D.3.a., UM.

modentlig var vurderingen, at Irak i 1998 reelt var blevet nukleart afvæbnet af IAEA.

Kampen mod det onde

Spørgsmålet om Iraks mulige involvering i 11. september og en udvidelse af krigen mod terror blev gentagne gange rejst af Dansk Folkepartis Peter Skaarup på møderne i Det Udenrigspolitiske Nævn. Udenrigsministeren i SR-regeringen, socialdemokraten Mogens Lykketoft, afviste, at der var beviser på irakisk involvering og mente ikke, at USA ville udvide krigen til Irak; han vurderede heller ikke, at Iraks masseødelæggelsesvåben udgjorde en trussel.²⁶⁰ Statsminister Poul Nyrup Rasmussen tilføjede, at spørgsmålet om Irak ikke var nyt, og at det var vigtigt ikke at splitte den internationale koalition mod terror ved at udvide krigen til Irak: "Til Nævnet kunne han godt sige, at det var hans stærke indtryk, at den amerikanske administration var klar over dette og var meget opmærksom på problemet."²⁶¹ Regeringens vurdering ændredes ikke afgørende, efter Venstre og Det Konservative Folkeparti overtog magten. Da Skaarup stillede det samme spørgsmål til den nye statsminister og udenrigsminister, lød svaret, at de ikke havde kendskab til planer om at udvide krigen til bl.a. Irak.²⁶² Dette var kort efter, at signalerne fra Washington ændrede karakter. I januar oplyste udenrigsminister Per Stig Møller Nævnet om, at dansk

260 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 24. september kl. 16.00", 24. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM; optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 8. oktober 2001 kl. 22.30", 8. oktober 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

261 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 18. oktober 2001 kl. 12.00", 18. oktober 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

262 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 17. december 2001 kl. 12.00", 17. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

deltagelse i en eventuel udvidelse af indsatsen forudsatte en ny folketingsbeslutning.²⁶³

Trods kontinuiteten i den politiske linje i forhold til Irak, var der dog alligevel tegn på, at den nye borgerlige regering var indstillet på, at føre en mere værdibaseret udenrigs- og sikkerhedspolitik, som indebar en mere udtalt støtte til USA. I sin tiltrædelsestale til Folketinget den 4. december 2001 nævnte statsminister Anders Fogh Rasmussen udbredelsen af fred og frihed som et af regeringens mål. Han lovede at videreføre den tidligere regerings aktive internationale engagement, som byggede på danske kerneværdier som frihed og demokrati. Danmark havde – under tiden med hjælp fra andre – kæmpet for disse værdier, hvilket også var sket siden den 11. september: ”Derfor har vi vist solidaritet med USA og andre lande i den internationale kamp mod terrorisme.”²⁶⁴ I sin første nytårstale var statsministeren endnu tydeligere. USA var blevet angrebet af fanatiske terrorister, fordi det amerikanske samfund symboliserede de vestlige liberale værdier – ”personlig frihed, demokrati, menneskerettigheder og religiøs tolerance.” Danmark havde meldt sig til kampen for de vestlige frihedsværdier, for denne ”kamp mod det onde skal USA ikke stå ene om.”²⁶⁵ Fogh Rasmussen så det stærke danske engagement i den internationale koalition, ikke som en måde at lægge en dæmper på USA’s aggressivitet, men som en logisk følge af en oprigtig tro på de liberale værdier; statsministeren beskrev således krigen mod terror som en del af et større projekt – at gøre det nye århundrede til ”frihedens århundrede”.²⁶⁶

Anders Fogh Rasmussen har aldrig lagt skjul på, at han siden barnsben har følt, at Danmark skyldte USA meget. Hans første besøg i USA, som var et ophold betalt af Department of State, fandt

263 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn den onsdag 23. januar 2002 kl. 15.00”, 23. januar 2002, pk. 1, j.nr.3.E.92-2002, UM.

264 Statsministeriet 2001, ”Statsminister Anders Fogh Rasmussens redegørelse i Folketinget tirsdag den 4. december 2001”, 4. december 2001.

265 Statsministeriet 2002, ”Statsminister Anders Fogh Rasmussens Nytårstale 2002”, 1. januar 2002.

266 Statsministeriet 2002, ”Statsminister Anders Fogh Rasmussens Nytårstale 2002”, 1. januar 2002.

sted i 1982. Han rejste rundt fra kyst til kyst og blev kun bestyrket i sin opfattelse af, at landet var den frie verdens leder. Det blev efterhånden hans opfattelse, at Danmark ikke kunne lade sin sikkerhed afhænge af de europæiske magter – Tyskland, Frankrig og Storbritannien – men at den var bedst garanteret af stormagten på den anden side af Atlanten. ”Jeg går ind for et amerikansk lederskab, og verden er ildeset, når USA trækker sig tilbage”, som han har formuleret det.²⁶⁷

Anders Fogh Rasmussen var tilhænger af den danske indsats under Golfkrigen, som regnes for det første skridt i den nye aktivistiske udenrigspolitik, som blev ført efter afslutningen på den kolde krig. Han støttede den efterfølgende inddæmningspolitik overfor Irak, men havde ikke indtryk af, at den var særligt succesfuld. Han hæftede sig ved sanktionspolitikens store menneskelige omkostninger og ved Oil for Food-programmet, som blev misbrugt af Saddam Husseins regime til at holde sig ved magten. Våbeninspektørerne var heller ikke succesfulde, da regimet stoppede deres arbejde i 1998. Derfor havde den senere statsminister støttet USA's og Storbritanniens bombeangreb i december 1998.²⁶⁸

Poul Nyrup Rasmussen havde i klare vendinger erklæret den daværende regerings støtte til USA efter den 11. september – Danmark stod ”skulder ved skulder” med USA og var med ”hele vejen”. Anders Fogh Rasmussen understregede den danske forpligtigelse. I Statsministeriets talepunkter til et interview med *Jyllands-Posten* hed det, at statsministeren ikke ville begive sig ud i spekulationer om hvilke lande, der eventuelt kunne tænkes at blive det næste mål i krigen mod terror, men han ville ikke udelukke muligheden af, at andre lande kunne blive inddraget. Ifølge talepunkterne slog Anders Fogh Rasmussen fast: ”Men jeg kan slå fast: Regeringen vil støtte USA hele vejen.”²⁶⁹ Anders Fogh Rasmussen har overfor udredningen forklaret, at formuleringen ikke indebærer, at regeringen ville følge USA uanset hvad. Budskabet var, at USA kunne

267 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

268 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

269 Talepunkter, STM ”Interview med *Jyllands-Posten* om den internationale sikkerhedspolitiske situation”, 14. december 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

regne med Danmark, men ikke for enhver pris og i enhver situation.²⁷⁰ I øvrigt anvendte Statsministeren øjensynligt ikke talepunktet. I et interview, der blev bragt i avisen kort før jul, forudså statsministeren, at der kunne vise sig behov for "målrettede aktioner" i den videre krig mod terrorisme og tilføjede: "Vi må bakke fuldt og helhjertet op i kampen mod international terrorisme, hvor den end finder sted."²⁷¹

Fra defensiv til offensiv støtte

Terrorangrebene den 11. september 2001 gav anledning til, at der opstod et nyt trusselsbillede, der samlede frygten for "slyngelstater", terrornetværk og masseødelæggelsesvåben. Den nye fare, der blev eksemplificeret af Irak, kaldte på en ny amerikansk sikkerhedsstrategi. Svaret var Bush-doktrinen, som fastslog, at den nye trussel mod det amerikanske hjemland var så stor, at USA var indstillet på at forebygge den ved hjælp af præventive krige, om nødvendigt på egen hånd. Det danske Udenrigsministeriums instinktive reaktion var at bekræfte det tætte transatlantiske forhold og bruge sin indflydelse til at trække supermagten væk fra unilateralisme og hen imod multilateralisme. Med VK-regeringens tiltrædelse skiftede denne "defensive" kurs til en mere "offensiv", hvor Danmark støttede USA på grund af de fælles frihedsværdier.

270 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

271 Ulverman, Michael, "100 dage efter 11. september: Vi har været naïve", *Jyllands-Posten*, 20. december 2001.

KAPITEL 5

Kursen sættes, marts-juli 2002

Tvangsdiplomati

De amerikanske arkiver vedrørende Irakkrigen er ikke blevet åbnet for forskningen, og det er derfor uvist, hvornår præsident Bush traf beslutningen om at afsætte Saddam Hussein med magt. Medlemmer af administrationen har givet udtryk for, at præsidenten først traf den endelige beslutning kort tid før iværksættelsen af operationen, da han vurderede, at de diplomatiske muligheder var udtømte; viceforsvarsminister Feith har således peget på december 2002,²⁷² mens forsvarsminister Rumsfeld og den sikkerhedspolitiske rådgiver Rice har dateret beslutningen til begyndelsen af januar 2003.²⁷³ Nogle forfattere vurderer, at Bush besluttede at gøre Irak til USA's næste mål ikke længe efter afslutningen på kamphandlingerne i Afghanistan; der er blandt andet blevet peget på foråret (marts-april) 2002 og sommeren (juli) samme år.²⁷⁴ En sen beslutning indikerer, at forsøget på at nå en fredelig løsning var oprigtigt ment, mens en tidlig beslutning antyder muligheden af, at det hele tiden var hensigten at anvende militær magt, og at FN-sporet primært var taktisk.²⁷⁵

Bushs beslutningsproces var muligvis mere kompliceret og langstrakt. Beslutningen om at intervenere militært synes at have været lang tid under vejs. Bush og hans nærmeste sikkerhedspoliti-

272 Feith 2008, *War and Decision*, s. 223, 342.

273 Woodward 2004, *Plan of Attack*, s. 253-254; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 450.

274 Packer 2007, *The Assassins' Gate*, s. 45; Logevall 2010, *Anatomy of an Unnecessary War*, s. 96; Anderson 2011, *Bush's Wars*, s. 101-103; Greenstock 2017, *Iraq*, s. 94-95.

275 Bozo 2016, *A History of the Iraq Crisis*, s. 95-96.

ske rådgiver, Condoleezza Rice, har begge forklaret, at præsidenten tidligt i processen (ifølge Rice i februar 2002) valgte tvangsdiplomati som strategi; kravet fra det internationale samfund om, at Irak skulle opfylde sine forpligtigelser og lade sig afvæbne af FN's våbeninspektører, blev bakket op af en troværdig trussel om militær magt, hvis regimet fortsat nægtede. USA valgte således en strategi med to spor: Et diplomatisk, hvor USA handlede multilateralt og med legitimering fra FN, og et militært spor, hvor USA opbyggede en international koalition ("coalition of the willing") og oprustedede militært i regionen. Hensigten var, at de to spor med tiden ville forenes og lægge det maksimale pres på Saddam Hussein, så han ville tage beslutningen om at samarbejde fuldstændigt med våbeninspektørerne.²⁷⁶

USA's militære opbygning i Golf-regionen

Dato	Antal USA tropper
Februar 1998	45.000
Oktober 2002	60.000
Januar 2003	100.000
Februar 2003	140.000
Marts 2003	208.000

Kilde: Bozo 2016, *A History of the Iraq Crisis*, s. 47, 139, 207, 253.

Skiftet fra inddæmning plus regimeskift til tvangsdiplomati kom tydeligt til udtryk i den danske Washington-ambassades indberetninger fra begyndelsen af marts 2002. Indberetningerne afspejler, at de danske diplomater var velinformerede om de interne overvejelser og bevæggrunde i administrationen, især i det amerikanske forsvarsministerium, Pentagon. Den 4. marts sendte ambassaden en indberetning, som i titlen opsummerede atmosfæren i den amerikanske hovedstad – "Irak: Mens vi venter". Ambassaden

²⁷⁶ Bush 2010, *Decision Points*, s. 230; Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 172. Frédéric Bozo mener modsat, at idéen om tvangsdiplomati var en "ex post facto reconstruction", og at det hele tiden var hensigten at anvende militære midler, se Bozo 2017, "We Don't Need You", s. 195. Om tvangsdiplomati se også Pauly og Lansford, *Strategic Preemption*, s. 70-77.

redegjorde for det nye trusselsbillede – risikoen for at Irak ville udlevere masseødelæggelsesvåben til terrorister – og bekræftede, at administrationen fulgte to spor, et diplomatisk og et militært. Ifølge ambassadens fremstilling syntes administrationen at hælde mod en militær løsning, idet der ikke var den store tiltro til våbeninspektørernes effektivitet eller den irakiske oppositions pålidelighed og styrke. Det forlød, at administrationen havde tre mulige scenarier under overvejelse: Afghanistan-modellen (specialstyrker kombineret med bombeangreb og lokale styrker), Golfkrig-modellen (invasion med stor hær) og CIA-modellen (militærkup), men det blev understreget, at der ikke var truffet en endelig beslutning. Ambassaden oplyste på grundlag af sine kilder, at der var bred politisk opbakning til et indgreb, at administrationen ikke mente, at det var nødvendigt med en ny FN-resolution, og at man havde indset, at det – modsat Bushs hidtidige politik – ville blive nødvendigt at engagere sig i "nation building" efter en eventuel operation.²⁷⁷

"Kursen synes at være lagt"

Tre dage senere blev situationens alvor understreget, da ambassaden meddelte, at der var blevet afholdt et hemmeligt møde i Pentagon med deltagelse af de syv regionale øverstbefalende (CINC's), værncheferne (Joint Chiefs of Staff, JCS) og Pentagons ledelse med efterfølgende middag i Det Hvide Hus. Mødet var en opfølgning på Bushs "Axis of Evil"-tale og drejede sig om Irak: "I realiteten var der med talen og med drøftelserne i torsdags truffet beslutning om, at status quo med hensyn til Irak ikke skal oprettholdes", vurderede ambassaden. På mødet skulle deltagerne have drøftet en slags "Svinebugt plus-model" – en indsættelse af en eksilregering i en befriet zone i Irak. Når regimet som forventet gik

²⁷⁷ Indberetning, amb. Washington til UM nr. 170, "Irak: Mens vi venter", 4. marts 2002, pk. 36, j.nr.179.D.3.a., UM. Et udtryk for den ændrede stemning i Washington var en artikel, som blev bragt i marts-april udgaven af det indflydelsesrige udenrigspolitiske blad *Foreign Affairs*, der almindeligvis ses som et talerør for den udenrigspolitiske elite i USA. I artiklen "Next Stop Bagdad?" plæderede Kenneth M. Pollack, der var tilknyttet Council on Foreign Affairs, for en amerikansk invasion af Irak med det mål at fjerne Saddam Hussein, se Pollack 2002, Next Stop Bagdad?

til angreb, ville det udløse en amerikansk invasion. Ambassaden gjorde det klart, at administrationen ikke havde nogen tiltro til, at våbeninspektørerne ville kunne løse konflikten og tilføjede, at planlægningen kun var i den indledende fase, men "kursen synes at være lagt."²⁷⁸ I en senere indberetning nævnte ambassaden, at Bush for nylig havde erklæret om Saddam Hussein, at han "er et problem. Og vi vil tage os af ham". Ambassaden vurderede samtidigt, at USA var meget opmærksom på, hvem der støttede krigen mod terror og masseødelæggelsesvåben, og om der var handling bag ved de fine erklæringer.²⁷⁹

Marts var også tidspunktet for vicepræsident Dick Cheney's første oversøiske rejse i embedet. Det første stop var i London og mødet med Blair kunne give den danske regering det første tegn på, at de to nære allierede forberedte en aktion mod Irak; Foreign and Commonwealth Office holdt imidlertid kortene tæt ind til kroppen, og det lykkedes ikke for den danske ambassade at indhente pålidelige oplysninger om samtalens indhold.²⁸⁰ Ambassaden meddelte dog senere, at Cheney på sin videre rundrejse i Mellemøsten havde gjort det klart for de arabiske ledere, "at USA ikke ville tolerere en fortsættelse af Saddam-styrets opbygning af WMD [weapons of mass destruction]".²⁸¹ En anden indikation på, at kursen var lagt, var det stigende antal oplysninger, der tilflød den danske udenrigstjeneste om amerikanske planer for regimeskift i Bagdad. I en indberetning med titlen "Irak: Planlægningen fortsætter" hed det, at overvejelserne i administrationen drejede sig om, hvordan Saddam Hussein kunne afsættes. Det forlød også, at invasionen antagelig ville finde sted i begyndelsen af 2003, men

278 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 187, "Irak", 7. marts 2002, pk. 3, j.nr.AD. SAG.179.D.3.a., UM.

279 Depeche, amb. Washington til UM nr. II, "Bush-doktrinerne", 19. marts 2002, pk. 14, j.nr.5.T.104, UM. Det vides ikke, om citatet er en henvisning til en begivenhed i marts 2002, hvor præsident Bush fortalte tre senatorer under et møde i Det Hvide Hus, "Fuck Saddam. We're taking him out." Se Packer 2007, *The Assassins' Gate*, s. 45.

280 Indberetning, amb. London til UM nr. 202, "Vicepræsident Dick Cheney's besøg i UK", 14. marts 2002, pk. 15, j.nr.5.H.2., UM. Ifølge Cheney meddelte han Blair, at Bush ikke havde taget en beslutning om en militær operation, se Cheney og Cheney 2011, *In My Time*, s. 372-374.

281 Indberetning, amb. London til UM, "Mellemøsten", 25. marts 2002, pk. 4, j.nr.5.N.35., UM. Om Cheney's rundrejse i Mellemøsten se Woodward 2004, *Plan of Attack*, s. 111-113.

at Det Hvide Hus ikke havde lagt sig fast på begrundelsen, selvom man hældede mod truslen fra Iraks masseødelæggelsesvåben.²⁸² Udenrigsministeriet modtog også oplysninger om State Department's "Future of Iraq Project", hvor arbejdsgrupper bestående af eksilirakere og internationale eksperter lagde planer for et regimeskift i Bagdad.²⁸³

Storbritannien skifter spor

Parallelt med de nye toner fra Washington, begyndte USA's nære allierede, Storbritannien, at justere sin politik. Hidtil havde briterne afvist nødvendigheden af en militær aktion, da Irak ikke havde været involveret i terrorangrebene. Ambassaden i London redegjorde for den nye britiske tilgang i en række indberetninger i marts 2002. For det første fremgik det, at FCO i længere tid havde været af den opfattelse, at USA styrede mod en militær intervention. Det var utænkeligt, at Storbritannien i så fald ikke ville deltage til trods for den stærke modstand i premierminister Blairs New Labour. For det andet var målet med den britiske deltagelse afvæbning og ikke regimeskift. For det tredje ønskede den britiske regering et FN-grundlag for en eventuel aktion, selvom juristerne vurderede, at det ikke var nødvendigt med en ny resolution. Ambassadens vurdering var, at FN-sporet mest var for syns skyld; det var af "taktiske grunde" vigtigt at gennemføre våbeninspektionerne, og "så man til sin tid vil have fuldt belæg for at sige, at alle muligheder for at få våbeninspektørerne ind var udtømte, men at Saddam ikke ville forhandle." Formodningen var, at Saddam Hussein ville afvise våbeninspektørerne, hvilket ville udløse

282 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 316, "Irak: Planlægningen fortsætter", 30. april 2002, pk. 36, j.nr.179.D.3.a., UM. I en redegørelse om de seneste indberetninger fra Washington skrev en embedsmand i Forsvarsministeriet, at selvom beslutningen ikke var truffet, var indtrykket klart: "Saddam Hussein skal fjernes fra magten." Se notits, FMN, "USA's planlægning af et 'regimeskift' i Irak", 2. maj 2002, dokr.nr. 63, j.nr.99-0131/L41-1, FMN.

283 Projektet er beskrevet i Department of State 2003, "The Future Of Iraq Project. Overview", 12. maj 2003. Ifølge materialet blev projektet iværksat i oktober 2001. I sommeren 2002 begyndte Pentagon at lobbye for at få taget skridt til at organisere den irakiske opposition, så den var rede til at overtage styret i Irak, se Rumsfeld 2001, "Supporting the Iraqi Opposition", 1. juli 2001.

interventionen. For det fjerde begrundede briterne en aktion med truslen fra Iraks masseødelæggelsesvåben, hvilket byggede på fire indicier: Irakerne skjulte deres våben i tunneller og i ørkenen; der var ikke gjort rede for alle kemiske lagre; regimet havde sandsynligvis beholdt over 31.000 stk. kemisk ammunition; og Irak kunne udvikle kernevåben inden for fem år. Udenrigsminister Jack Straw havde benyttet oplysningerne om masseødelæggelsesvåben for at overbevise medlemmer af Labours parlamentsgruppe, men havde valgt ikke at offentliggøre dette dossier foreløbig.²⁸⁴

En indberetning fra ambassaden i London i slutningen af juli 2002 gav København et indblik i, hvordan Blair-regeringen forsøgte at påvirke den britiske opinion gennem spin. Vi véd nu på grundlag af det såkaldte "Downing Street Memo" (der senere blev lækket til pressen), at Blair og hans rådgivere havde drøftet Irak på et møde den 23. juli. Det var under dette møde, at chefen for den britiske efterretningstjeneste MI6 rapporterede, at han havde bemærket en mærkbar ændret stemning under hans seneste besøg i Washington: "Bush wanted to remove Saddam, through military action, justified by the conjunction of terrorism and WMD. But the intelligence and facts were being fixed around the policy."²⁸⁵ En uge senere fortalte en embedsmand i FCO en dansk diplomat, at Blair-regeringen var åben over for muligheden af en præventiv krig, selvom embedsmanden understregede, at det skulle foregå på grundlag af international lov. Man havde i regeringen noteret sig tabloid-pressens manipulerende dækning af udviklingen og

284 Indberetning, amb. London til UM nr. 186, "Vicepræsident Dick Cheneys besøg i UK den 12. marts 2002: Irak", 12. marts 2002, pk. 6, j.nr.105.1.77, UM; indberetning, amb. London til UM nr. 198, 14. marts 2002, pk. 36, j.nr.179.D.3.a., UM; indberetning, amb. London til UM nr. 345, "Irak", 16. maj 2002, pk. 36, j.nr.179.D.3.a., UM. London-ambassaden indsendte også Jack Straws dossier om Irak til Udenrigsministeriet. Se Foreign and Commonwealth Office 2002, "Iraq briefing for the Parliamentary Labour Party", 5. marts 2002.

285 Matthew Rycroft 2006, Iraq: Prime Minister's Meeting, s. 89. En bemærkning i Rumsfelds papirer synes at bekræfte, at dette var Bush-administrationens fremgangsmåde; i forbindelse med en diskussion om, hvordan administrationen skulle fremlægge sin sag for en eventuel krig, hedder det: "Ultimately, there is no single piece of intelligence that will make the case for war, should the President decide war is required. Rather, it will be a systematic policy framework that is supported by what intelligence we have, but that goes beyond any 'smoking guns' and puts Iraq into the proper context." Se Rumsfeld 2002, "Testimony on Iraq", 13. september 2002.

gjort sig tanker om, hvordan regeringen kunne udnytte dette til "at sælge sin politik" til en skeptisk befolkning. Mens regeringen var ivrig efter at støtte amerikanerne, var der ifølge embedsmanden kritiske røster i militæret, der mente, at de amerikanske planer var risikable og kunne føre til en destabilisering af regionen og udløse terrorangreb.²⁸⁶

Masseødelæggelsesvåben

I første halvdel af 2002 udskiftede Bush-administrationen terrorforbindelser med masseødelæggelsesvåben som det vigtigste argument for et indgreb over for Irak. Præsident Bush havde sat spørgsmålet på verdenssamfundets dagorden med sin "Axis of Evil"-tale i januar 2002, og den britiske regering havde brugt det til at vinde opbakning i Labours parlamentsgruppe i marts. Det var en almen accepteret "sandhed" blandt politikere, journalister, eksperter og kommentatorer verden over, at Irak fortsat havde masseødelæggelsesvåben, og formodningen byggede på to logiske antagelser: For det første havde Irak ikke været i stand til at dokumentere, hvad der var sket med alle sine kemiske og biologiske lagre, og det blev derfor antaget, at Saddam Hussein havde skjult dele heraf fra FN's våbeninspektører (som han havde gjort tidligere); for det andet blev det antaget, at han havde benyttet tiden efter 1998, hvor han havde været fri for inspektioner, til at genstarte sine programmer, herunder arbejdet med at fremstille kernevåben og langtrækkende missiler.²⁸⁷ Der var så lidt tvivl om disse antagelser, at beslutningstagerne måske havde en tendens til at undervurdere

286 Indberetning, amb. London til UM nr. 558, "Eventuel militæraktion mod Irak: britiske synspunkter", 31. juli 2002, pk. 4, j.nr.5.N.23, UM.

287 For et eksempel på en efterretningsvurdering af Iraks masseødelæggelsesvåben, se Defense Intelligence Agency 2002, "Global Threats and Challenges", 6. februar 2002: "Iraq retains a residual level of WMD and missile capabilities. The lack of intrusive inspection and disarmament mechanisms permits Bagdad to enhance these programs. [...] Iraq may also have begun to reconstitute chemical and biological weapons programs. [...] Should sanctions be removed formally or become ineffective, Iraq will move quickly to expand its WMD and missile capabilities, [...] such a modernized and expanded force would allow Saddam to increasingly threaten regional stability and ultimately, the global economy."

det faktum, at der ikke fandtes nogen sikker viden om, hvad der var sket med Iraks masseødelæggelsesvåben i fire år.

En af den danske regerings tidligste kilder til viden om Iraks masseødelæggelsesvåben stammede fra NATO, hvilket afspejler, at trusselsbilledet var alment accepteret blandt medlemslandenes efterretningstjenester. Et dokument dateret 12. marts 2002 udstedt af Senior Political-Military Group on Proliferation (SGP) redegjorde for de fire elementer af Iraks masseødelæggelsesprogrammer: Der var ingen tegn på, at Irak havde fremstillet kernevåben, men irakerne havde den nødvendige viden og erfaring, og med erhvervelsen af fissilt materiale ville regimet kunne producere et kernevåben indenfor fem til syv år; Irak var i stand til at fremstille et begrænset antal missiler af typen "Al Hussein" med en rækkevidde på 650 km.; ifølge et NATO-medlem havde Irak skjult mindst tre tons biologisk våbenmateriale; og endelig blev det vurderet, at Irak havde skjult op til 400 tons kemiske våben i form af artillerigranater med sennepsgas.²⁸⁸ Efterretningsvurderingerne fra udenlandske og danske kilder i det følgende år var generelt gentagelser af NATO's vurdering.

En anden indikation på, hvor alment accepteret eksistensen af Iraks masseødelæggelsesvåben var, fremkom ved et møde mellem de danske FN- og Washington-ambassadører og lederen af FN's nyoprettede våbeninspektørorganisation, UNMOVIC, svenskeren Hans Blix. Blix vurderede, at der var en god chance for, at irakerne havde beholdt 10.000 liter anthrax og en ukendt mængde VX-nervegas: "De efterretninger, Blix var i besiddelse af, syntes at vise, at irakerne fortsatte produktionen af masseødelæggelsesvåben."²⁸⁹ Lidt overraskende var Blix selv skeptisk i forhold til, om våbeninspektørerne ville kunne finde og fuldstændig sætte en stopper for Iraks ulovlige våben: "Men uanset hvor succesfulde våbeninspektørerne ville være, ville irakerne fortsat have kapacitet til at

288 Notits, FMN, "Notits fortsat den 12.08.02. (JOK)", vedhæftet notits, FMN, "Iraks udvikling af masseødelæggelsesvåben", 17. maj 2002, dok.nr. 12, j.nr.99-0131/L41, FMN. Notitsen redegjorde for indholdet af et SGP-dokument af 26. juli 2002, som indholdsmæssigt var identisk med dokumentet af 12. marts 2002.

289 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 1057, "Irak – UNMOVIC – FN's drøftelser med Irak om mulig våbeninspektion", 8. maj 2002, pk. 5, j.nr.119.K.38.æ., UM.

fremstille masseødelæggelsesvåben.”²⁹⁰ Blix medgav, at det var det stigende amerikanske pres, der havde tvunget Saddam Hussein til at vise mere imødekommenhed, men Blix understregede, at han var modstander af et militært angreb, idet følgerne for regionens stabilitet og omfanget af de militære tab var uoverskuelige.²⁹¹

En tredje kilde var Forsvarets Efterretningstjeneste (FE). I en generel oversigt over den globale sikkerhedspolitiske situation vurderede FE den 4. marts 2002 i et kortfattet afsnit, at Irak kunne genetablere sine masseødelæggelsesprogrammer, hvis sanktionerne blev ophævet.²⁹² Som tidligere beskrevet, er dette efter krigen blevet bekræftet af Iraq Survey Group. I slutningen af juli 2002 fremlagde FE en mere detaljeret analyse af Iraks kapaciteter i forbindelse med en oversigt over verdens masseødelæggelsesvåben. Rapporten er karakteriseret ved den udbredte brug af vendinger som det ”vurderes”, ”menes”, ”tyder dog på”, ”forekommer”, ”hersker næppe tvivl om” og ”sagtens tænkes”, hvorved det bliver antydnet, at vurderingerne ikke byggede på sikker viden, men på antagelser. FE’s konklusioner var i store træk i overensstemmelse med NATO’s: Irak havde intet aktivt kernevåbenprogram eller fissilt materiale, men havde viden om og til hensigt at genoptage programmet, når lejlighed blev givet; regimet havde sandsynligvis beholdt biologisk udstyr og stoffer og havde genoptaget programmet; Irak havde beholdt lagre med kemiske våben; og Irak havde genoptaget sine missilprogrammer og hensigten var at fremstille missiler med en rækkevidde op til 1000 km. (som ville omfatte Iran og Israel) og førerløse droner (UAV).²⁹³

Det samlede indtryk fra NATO, våbeninspektørerne og FE var, at Irak formentlig havde beholdt dele af sine biologiske og kemi-

290 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 1057, ”Irak – UNMOVIC – FN’s drøftelser med Irak om mulig våbeninspektion”, 8. maj 2002, pk. 5, j.nr.119.K.38.æ., UM.

291 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 1057, ”Irak – UNMOVIC – FN’s drøftelser med Irak om mulig våbeninspektion”, 8. maj 2002, pk. 5, j.nr.119.K.38.æ., UM.

292 FE 2002, ”Den sikkerhedspolitiske situation – en risikovurdering til brug for Forsvarets konceptarbejde”, 4. marts 2002, s. 28. Den afklassificerede version af rapporten er af urensningen blevet sammenholdt med den oprindelige klassificerede udgave for at kunne fastslå, om væsentlige oplysninger vedrørende masseødelæggelsesvåben er blevet holdt tilbage. Det viste sig ikke at være tilfældet. Alle afklassificerede FE-rapporter gennemgik samme analyse og med samme resultat.

293 FE 2002, ”Masseødelæggelsesvåben”, 31. juli 2002.

ske våben, havde genoptaget missilprogrammet og stadig havde til hensigt at erhverve et kernevåben – og at våbeninspektørerne ikke kunne løse problemet fuldstændig. Der er intet, der tyder på, at irakiske benægtelser havde nogen indvirkning på den danske regerings opfattelse. I slutningen af juli 2002 mødtes en embedsmand fra Udenrigsministeriet med den nytiltrådte irakiske chargé d'affaire. Irakeren hævdede, at Irak ikke havde nogen masseødelæggelsesvåben, og at 95 procent af kravene fra våbeninspektionerne var blevet opfyldt.²⁹⁴ Vi véd i dag, at dette stort set var korrekt. Den danske embedsmand replicerede, at amerikanerne vurderede, at Irak fortsat besad masseødelæggelsesvåben, og at hvis Irak intet havde at skjule, burde de lade våbeninspektørerne komme ind i landet og genoptage arbejdet.²⁹⁵

I maj 2002 opsummerede en embedsmand i Forsvarsministeriet oplysningerne om Iraks masseødelæggelsesvåben, som var blevet modtaget fra NATO og amerikanske kilder: Der var "klare indikationer" på, at Irak var i færd med at genopbygge sine programmer, og ifølge amerikanerne var der "ingen tvivl" om, at regimet misbrugte "dual use" produktionsinstallationer til at fremstille biologiske og kemiske våben. Irakerne var også i færd med at udvikle længerevarende missiler og ubemandede fly. Oversigten konkluderede, at afbrydelsen af samarbejdet med våbeninspektørerne i 1998 havde givet regimet muligheden for en "genoplivelse og udvidelse" af sine masseødelæggelsesprogrammer.²⁹⁶

"Danmark ville til sin tid utvivlsomt yde sin støtte"

Forlydenderne om, at Irak var næste mål for krigen mod terror, fik Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål til at tage sagen op på sit møde den 20. marts. Anledningen var behovet for at orientere statsministeren inden dennes kommende besøg i Was-

294 Notits, UM til Sydchefen, UM, "Overrækkelse af præsentationsskrivelse fra nytiltrådt chargé d'affaires", 29. juli 2002, pk. 10, j.nr.5.D.72.a., UM.

295 Notits, UM til Sydchefen, UM, "Overrækkelse af præsentationsskrivelse fra nytiltrådt chargé d'affaires", 29. juli 2002, pk. 10, j.nr.5.D.72.a., UM.

296 Notits, FMN, "Iraks udvikling af masseødelæggelsesvåben", 17. maj 2002, dok.nr. 12, j.nr.99-0131/L41, FMN.

hington. FE's chef generalmajor J.O. Hjorth redegjorde for det internationale pres mod Irak og konstaterede, at der ikke var tegn på et snarligt amerikansk angreb. Udenrigsministeriets direktør, Friis Arne Petersen, tilføjede, at det i USA blev vurderet for en uoverkommelig opgave at være involveret i militære aktioner i både Afghanistan og Irak.²⁹⁷

Statsministerens kommende rejse var en anledning for Udenrigsministeriet til at vurdere situationen med hensyn til Irak. I et talepunkt til udenrigsministeren noterede kontoret for Mellemøsten, Nordafrika og Latinamerika de amerikanske overvejelser om et muligt angreb på Irak for at fjerne Saddam Hussein og sætte en stopper for udviklingen af masseødelæggelsesvåben. Kontoret mente dog, at Bush-administrationen først ville prøve FN-sporet og at nedtrappe situationen i Mellemøsten.²⁹⁸ Kontoret tog tråden op i et notat til Statsministeriet, hvor det blev konstateret, at selvom Irak kun havde efterlevet "en meget lille del" af FN-resolutionerne, var det "mere end tvivlsomt", at Sikkerhedsrådet ville kunne enes om, at der forelå hjemmel til militær indgriben.²⁹⁹ Kontoret antydede dermed, at det ville blive nødvendigt med en ny resolution, der eksplicit autoriserede anvendelsen af magt, eller at USA og allierede måtte handle uden om FN.

Kort før statsministerens besøg i USA traf udenrigsminister Per Stig Møller sin amerikanske kollega, Colin Powell, i anledning af FN's konference i Monterrey, Mexico. I løbet af deres samtale udtrykte den danske minister sin tilfredshed med, at amerikanerne ville konsultere sine allierede inden en eventuel indsats i Irak, og han lovede, at Danmark, når det overtog formandsskabet for EU

297 Referat, Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål, "Referat af ordinært møde i Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål onsdag den 20. marts 2002 kl. 13.30 i Statsministeriet", 8. april 2002, Sikkerhedsarkivet, STM. Deltagerne i mødet modtog et notat udarbejdet af FE, som blandt andet vurderede, at Irak fortsat skjulte kemiske våben, mens regimet ikke havde redegjort tilfredsstillende for sine biologiske våben. Endelig havde FE ikke kendskab til kontakter til al-Qaeda eller andre terrororganisationer. Se notat, FE, "Notat vedrørende det internationale pres på Irak", 19. marts 2002, Sikkerhedsarkivet, STM.

298 Talepunkt, S.5, UM til udenrigsministeren, "Statsministerens besøg i USA den 25. marts: Irak", 14. marts 2002, pk. 36, j.nr.179.D.3., UM.

299 Notat, S.5, UM til STM, "Irak og gennemførslen af FN's Sikkerhedsråds resolutioner siden 1990", 21. marts 2002, pk. 36, j.nr.179.D.3., UM.

i andet halvår af 2002, ville arbejde på at undgå en transatlantisk splittelse.³⁰⁰

Statsminister Anders Fogh Rasmussens officielle besøg i USA fandt sted fra den 25. til den 27. marts 2002. I Washington mødtes han i Det Hvide Hus med præsident Bush, vicepræsident Cheney, udenrigsminister Powell og den nationale sikkerhedsrådgiver Condoleezza Rice. Da diskussionen kom ind på Irak, understregede Bush, at han ikke havde nogen planer på sit bord, men gjorde det ifølge det danske referat samtidigt klart, at målet ikke var afvæbning, men regimeskift:

”Men når Saddam Hussein var frataget magten, ville verden være et bedre sted. Hvis præsidenten sagde ’go’ – så ville man gå i gang, og så mistede han magten. Der ville ikke blive tale om et halvhjertet forsøg. Det ville være hele vejen til Bagdad.”³⁰¹

Anders Fogh Rasmussen erindrer, at han, der var interesseret i, om amerikanerne havde kontakt til specifikke irakiske eksilgrupper, spurgte præsidenten om, hvem der ville overtage magten efter Saddam Hussein og fik svaret, at der altid ville komme nogen.³⁰²

Da statsministeren efterfølgende orienterede Det Udenrigspolitiske Nævn om besøget, nævnte han, at de amerikanske værter havde udtrykt bekymring over Saddam Husseins forsøg på at anskaffe sig masseødelæggelsesvåben, men han understregede, at man ikke havde drøftet ”nogen konkrete planer for indgriben i Irak i det fortsat hypotetiske tilfælde, at det internationale samfund ikke fik

300 Notits, UM til Udenrigsministeriets direktør, ”Bilaterale samtaler med den amerikanske udenrigsminister”, 22. marts 2002, pk. 33, j.nr.5.D.32.a., UM.

301 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 252, ”Møde mellem Anders Fogh Rasmussen og præsident George W. Bush i Det Hvide Hus den 25. marts 2002”, 28. marts 2002, Sikkerhedsarkivet, STM. Ifølge referatet understregede statsministeren værdifællesskabet mellem Europa og USA, mens Bush skal have anvendt udtrykket ”we are soul mates”. Se brev, Ulrik Federspiel, UM til Per Poulsen-Hansen, STM, 2. april 2002, Sikkerhedsarkivet, STM.

302 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

held til at sætte en stopper for Iraks våbenprogrammer.”³⁰³ Dette var standardsvaret fra regeringen, når den blev udspurgt om sit kendskab til eventuelle krigsplaner; således havde statsministeren tidligere svaret Nævnet, at han ikke havde kendskab til sådanne planer, ”og at han ikke fandt grund til at forholde sig til hypotetiske spørgsmål.”³⁰⁴ Overfor Nævnet forklarede statsministeren, at bekymringen over Saddam Hussein skyldtes dennes tidligere brug af kemiske våben og hans overtrædelser af FN-resolutioner. Statsministeren opfordrede derfor Bush til at følge FN-sporet, og præsidenten lovede at konsultere sine europæiske allierede.³⁰⁵

Under sit ophold i den amerikanske hovedstad deltog Anders Fogh Rasmussen i et andet møde, som han ikke orienterede Nævnet om.³⁰⁶ Den 27. marts mødtes statsministeren i Pentagon med viceforsvarsminister Poul Wolfowitz; til stede var også formanden for værncheferne (Joint Chiefs of Staff, JCS) Richard Myers, den amerikanske ambassadør i København, Stuart Bernstein, to amerikanske officerer, Statsministeriets departementschef Nils Bernstein, ambassadør Ulrik Federspiel, ambassadør Per Poulsen-Hansen og en forsvarsattaché.³⁰⁷ Når statsministeren mødtes med Wolfowitz, skyldtes det, at forsvarsminister Rumsfeld deltog i en begravelse.³⁰⁸ Statsministeren fremførte over for Wolfowitz, at situationen var klar, idet Saddam Hussein var den eneste, der havde brugt kemiske våben mod sin egen befolkning og desuden havde

303 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn tirsdag den 9. april 2002 kl. 15.30”, 9. april 2002, pk. 1, j.nr.3.E.92-2002, UM.

304 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn tirsdag den 19. marts 2002 kl. 15.15”, 19. marts 2002, pk. 1, j.nr.3.E.92-2002, UM.

305 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn tirsdag den 9. april 2002 kl. 15.30”, 9. april 2002, pk. 1, j.nr.3.E.92-2002, UM.

306 Anders Fogh Rasmussen har oplyst overfor udredningen, at han ikke kan forklare, hvorfor han ikke orienterede Nævnet om mødet med Wolfowitz. Det kunne muligvis skyldes, at Wolfowitz kun var viceforsvarsminister og ikke blev vurderet som vigtig nok. Se interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

307 Referat, STM, ”Statsministeren møde med viceforsvarsminister Poul Wolfowitz, Pentagon, 27. marts 2002”, 29. marts 2002, Sikkerhedsarkivet, STM. Forfattere har stillet spørgsmålet, hvad der blev drøftet på mødet, se Kaae og Nissen 2008, *Vejen til Irak*, s. 15. Dele af mødereferatet blev gengivet i Bæksgaard, Anders ”Hemmeligt notat: Fogh varslede støtte til USA et år før Irakkrigen”, *Politiken*, 2. juli 2015.

308 Interview, anonym embedsmand, 18. september 2018, Krigsudredningens arkiv; interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

overtrådt mindst ni FN-resolutioner, hvilket fik statsministeren til at understrege kravet om, at den irakiske diktator skulle samarbejde fuldt ud med våbeninspektørerne, og han tilføjede; "Hvad der skulle ske i den hypotetiske situation, at dette krav ikke blev opfyldt, ville vise sig."³⁰⁹ I løbet af samtalen sammenlignede Wolfowitz Hussein med Stalin, der også myrdede egne landsmænd, og forudså, at 97 procent af irakerne ville juble over diktatorens fald, hvilket fik statsministeren til at samtykke, at en militær aktion ville medføre diktatorens fald. Således erklærede statsministeren sig enig i, at konsekvensen af en intervention var regimeskift og ikke kun afvæbning, hvilket ikke var i overensstemmelse med statsministerens erklæringer helt frem til krigsudbruddet.³¹⁰

Wolfowitz havde indledningsvist prist Anders Fogh Rasmussen for en mere realistisk tilgang til krigen mod terror end de øvrige europæere, idet han havde talt om ondskab, hvilket fik ambassadør Bernstein til at indskyde, at den danske regering så spørgsmålet om terrorisme og masseødelæggelsesvåben i en større sammenhæng. Statsministeren erklærede sig enig med ambassadøren og tilføjede: "Danmark vil til sin tid utvivlsomt yde sin støtte. Der måtte blot være et fornødent offentligt bevisgrundlag for, at Saddam besad og udviklede masseødelæggelsesvåben."³¹¹ Statsministeren erklærede sig personligt overbevist om, at Irak havde masseødelæggelsesvåben, og han opfordrede amerikanerne til at fremlægge sine beviser i FN, hvilket i kombination med konsultationer ville have en gavnlig effekt på den europæiske opinion: "På et sådant grundlag kunne STM [statsministeren] ikke se, at man fra europæisk side skulle ville forholde en hensigtsmæssig amerikansk handle måde sin støtte."³¹² Hovedargumentet for en aktion i Irak skulle altså bygge på eksistensen af masseødelæggelsesvåben, noget som statsministeren allerede var overbevist om. Omtalen af

309 Referat, STM, "Statsministerens møde med viceforsvarsminister Poul Wolfowitz, Pentagon, 27. marts 2002", 29. marts 2002, Sikkerhedsarkivet, STM.

310 Referat, STM, "Statsministerens møde med viceforsvarsminister Poul Wolfowitz, Pentagon, 27. marts 2002", 29. marts 2002, Sikkerhedsarkivet, STM.

311 Referat, STM, "Statsministerens møde med viceforsvarsminister Poul Wolfowitz, Pentagon, 27. marts 2002", 29. marts 2002, Sikkerhedsarkivet, STM.

312 Referat, STM, "Statsministerens møde med viceforsvarsminister Poul Wolfowitz, Pentagon, 27. marts 2002", 29. marts 2002, Sikkerhedsarkivet, STM.

FN gav Wolfowitz anledning til at erklære sin skepsis med hensyn til våbeninspektørernes nytte; han var bekymret for, at inspektionerne ville trække ud og kaldte UNMOVIC for "anløben", idet enheden forsøgte at indgå et kompromis og gøre inspektionerne mere spiselige for regimet. Statsministeren imødegik ikke viceforsvarsministerens karakteristik af våbeninspektørerne og understregede i stedet, at Hussein ikke burde have lov til at spille sit sædvanlige spil med inspektørerne: "Der skulle udvises fasthed."³¹³

Det er muligt at drage følgende slutninger på baggrund af samtalen: For det første opfordrede statsministeren til, at det internationale samfund skulle stille Saddam Hussein over for et ultimatum om at give uhindret adgang til FN's våbeninspektører, men Wolfowitz forholdt sig skeptisk til nytten heraf. For det andet var statsministeren enig i, at en militær aktion ville føre til regimeskift i Bagdad, hvilket ikke var i fuld overensstemmelse med hans offentlige erklæringer frem til krigsudbruddet det følgende år, hvor han fremhævede, at målet var afvæbning. Derimod var der overensstemmelse mellem statsministerens udtalelser på mødet og over for offentligheden om eksistensen af Iraks masseødelæggelsesvåben. For det tredje erklærede statsministeren Danmarks støtte til en eventuel "hensigtsmæssig amerikansk handle måde" til sin tid. Denne støtte var dog betinget af, at der blev fremlagt beviser for Iraks masseødelæggelsesvåben, og der var på daværende tidspunkt ikke tale om militær støtte. Statsministeren holdt således sine handlemuligheder åbne og forpligtede ikke regeringen til at deltage i en militær aktion. Han har overfor udredningen understreget, at hans støtte blev givet med tydelige betingelser.³¹⁴ En embedsmand har dog oplyst, at nogle embedsmænd blev overrasket over, hvor langt statsministeren var gået, da de hørte om mødets forløb.³¹⁵ Ifølge en embedsmand var statsministeren meget omhyggelig med at nævne under samtalen, at en eventuel dansk støtte til en amerikansk aktion forudsatte, at Folketinget godkendte det.³¹⁶

313 Referat, STM, "Statsministerens møde med viceforsvarsminister Poul Wolfowitz, Pentagon, 27. marts 2002", 29. marts 2002, Sikkerhedsarkivet, STM.

314 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

315 Interview, anonym embedsmand, 24. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

316 Interview, anonym embedsmand, 18. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

Det er uklart, hvorfor dette forbehold, hvis det blev nævnt, ikke blev nævnt i Statsministeriets referat. Anders Fogh Rasmussen selv erindrer ikke, om han nævnte forbeholdet, men understreger, at det er selvfølgelig i demokratiske lande, at en beslutning om militær deltagelse forudsætter parlamentarisk godkendelse.³¹⁷

Statsministerens synspunkter var også i overensstemmelse med Udenrigsministeriets opfattelse af situationen. I en baggrundsnotits til statsministeren udfærdiget to måneder senere bemærkede Udenrigsministeriet, at mens der ikke var konstateret nogen irakisk forbindelse til al-Qaeda, støttede regimet anti-israelske terrorister og arbejdede på at udvikle masseødelæggelsesvåben, hvilket gav anledning til bekymring for faren for spredning af våbnene til terrorister. Dette var en afspejling af det ændrede amerikanske trusselsbillede efter 11. september. Ministeriet så Bushs "Axis of Evil"-tale som udtryk for en udbredt holdning i administrationen om, at Saddam Hussein burde fjernes fra magten, men vurderede, at der nok ikke forelå konkrete angrebsplaner endnu; ministeriet mente derfor, at angrebet tidligst kunne iværksættes i 2003. Den amerikanske trussel om at gribe til militær magt havde fået Irak til at genoptage samtalerne med FN, men amerikanerne var – i modsætning til Europa – skeptisk med hensyn til hvad FN og UN-MOVIC kunne opnå.³¹⁸

EU-formandskabet og krisen om Irak

Samtidig med at Irak i stigende grad optog den internationale dagsorden, forberedte den danske regering sig på at overtage formandskabet for Den Europæiske Union i andet halvår af 2002. Der var en udbredt folkelig modstand mod en amerikansk-anført krig mod Irak i de europæiske lande, og der kunne allerede konstateres en begyndende splittelse i spørgsmålet, hvor USA's traditionelle allierede i Vest overvejende var imod og de tidligere kommunistiske lande i Øst støttede anvendelsen af militær magt. Hovedopgaven

317 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

318 Baggrundsnotits, UM til statsministeren, "Spørgsmål nr. S 2222 (2. samling) til statsministeren fra Villy Søvndal (SF)", 27. maj 2002, pk. 10, j.nr.5.D.72.a., UM.

for det kommende danske EU-formandskab var at gennemføre udvidelsen med de nye demokratier i Øst, mens NATO samtidig skulle tage stilling til en optagelse af de tidligere medlemmer af Warszawapagten.³¹⁹

Som tidligere nævnt drøftede udenrigsminister Per Stig Møller spørgsmålet med sin amerikanske kollega i marts, hvor han lovede at arbejde for at undgå en transatlantisk splittelse under formandskabet. Kort før mødet med Powell havde Det Europæiske Råd afholdt møde i Barcelona; efterfølgende orienterede udenrigsministeren Det Udenrigspolitiske Nævn om, at Irak ikke havde været på dagsordenen. Samtidig afviste statsministeren, at den danske regering skulle have valgt den amerikansk-britiske linje frem for den kontinentale i Irak-spørgsmålet. Ifølge Fogh Rasmussen var Danmark helt på linje med EU om bekymringen for Iraks masseødelæggelsesvåben og kravet om, at Irak skulle samarbejde med FN og give våbeninspektørerne uhindret adgang. Heroverfor fremførte SF's Holger K. Nielsen, at Danmark burde arbejde i EU for at hindre en krig.³²⁰

I Statsministeriet gjorde embedsmændene sig hen over sommeren 2002 overvejelser om Danmarks stilling til spørgsmålet om Irak under efterårets EU-formandskab. En embedsmand udarbejdede den 10. juli et notat om situationen og dens mulige indflydelse på den danske politik. Da notatet var særdeles åbenhjertigt, er det rimeligt at analysere det nærmere. For det første tog koncipisten udgangspunkt i, at *The New York Times* havde bragt en omtale af, hvad der angiveligt skulle være Pentagons krigsplan for Irak. Ifølge avisen var planen, at et omfattende luftangreb skulle følges op af en invasion med en kvart million mand. Planen blev set som udtryk for, at Bush-administrationens overvejelser var fremskredne, og at planen ville blive fremlagt til præsidentens godkendelse.

319 For Europa, USA og Irakkrigen generelt se Shawcross 2003, *Allies. The U.S., Britain, Europe and the War in Iraq*; Serfaty 2008, *Architects of Delusion*.

320 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 19. marts 2002 kl. 15.15", 19. marts 2002, pk. 1, j.nr. 3.E.92-2002, UM.

Dette til trods for, at Bush havde afvist, at der skulle ligge en plan på hans bord.³²¹

For det andet bekræftede koncipisten de tidligere forlydender fra London om, at hensigten med FN-sporet var taktisk og havde til formål at legitimere en militær aktion. "Det har hele tiden indgået i den amerikanske politiske strategi imod Saddam Hussein", hed det, "at man gav ham mulighed for at indordne sig FN's og det internationale samfunds krav om at give adgang til våbeninspektørerne – i den sikre forvisning om, at den irakiske diktator med alle midler vil modsætte sig dette."³²² Kravet om genoptagelse af våbeninspektionerne var med andre ord en amerikansk fælde, som man i Bush-administration gik ud fra som givet, at Hussein ville gå i. Dermed ville amerikanerne have en *casus belli*. Koncipisten tilføjede, at Wolfowitz havde præsenteret disse overvejelser på mødet i Pentagon i marts. Idéen om, at FN-sporet havde til formål at berede vejen til krig, var således kendt af statsministeren, hvilket ikke var i overensstemmelse med hans offentlige erklæringer frem til krigsudbruddet.

For det tredje vurderede koncipisten, at en militær aktion først ville finde sted i 2003 eller måske senest i 2004. Dette var også FE's vurdering, selvom risikoen ved et regimeskift var så stor, at det stadig var et åbent spørgsmål, om præsident Bush var villig til at løbe den.³²³ Det er interessant, at FE og embedsmanden tog det for givet, at konsekvensen af en aktion var regimeskift, hvilket ikke helt var i overensstemmelse med statsministerens gentagne udsagn.

For det fjerde tog koncipisten spørgsmålet om en eventuel Irak-krig og dens indflydelse på EU-formandskabet op. Hvis vurderingen om tidspunktet for krigens udbrud var korrekt, betød det, at den først ville finde sted efter det danske EU-formandskab i efteråret 2002. Det var således ikke nødvendigt for den danske regering at iværksætte et beredskab for et sådant tilfælde. Til gengæld

321 Notat, STM, "Optræk til amerikansk militær aktion mod Irak; indvirken på EU-formandskabet", 10. juli 2002, Sikkerhedsarkivet, STM.

322 Notat, STM, "Optræk til amerikansk militær aktion mod Irak; indvirken på EU-formandskabet", 10. juli 2002, Sikkerhedsarkivet, STM.

323 Notat, STM, "Optræk til amerikansk militær aktion mod Irak; indvirken på EU-formandskabet", 10. juli 2002, Sikkerhedsarkivet, STM.

måtte formandskabet forudse, at EU-landene ville blive splittet i spørgsmålet om en amerikansk-ledet militær aktion, hvor Storbritannien ville være fortalere for at støtte USA, og Frankrig ville være imod. Som EU-formand måtte den danske regering påregne at kunne blive fanget mellem sit ønske om at støtte USA og sin rolle som talsmand for hele EU, og det var derfor embedsmandens indstilling, at det var i Danmarks interesse "i videst mulig omfang at søge Irak-sagen holdt borte fra EU-dagsordenen."³²⁴

Anders Fogh Rasmussen afviser på det bestemteste, at tvangsdiplomati skulle være et dække for en planlagt krig. Det var statsministerens klare indtryk fra sine samtaler med repræsentanter for Bush-administrationen, at de oprigtigt ønskede en fredelig løsning på konflikten. De var klar over, at det ikke er uden omkostninger at føre krig. Deres håb var derfor, at det internationale pres ville få Saddam Hussein til at overgive sig til FN's krav. Anders Fogh Rasmussen mener heller ikke, at tvangsdiplomati indebærer, at man bliver fanget af klimaet eller klokken og således trukket ind i en krig. Dette er i sidste ende en politisk beslutning.³²⁵

Diskrepansen mellem hvad regeringen sagde internt og offentligt fremgår af udenrigsminister Per Stig Møllers orientering af Det Udenrigspolitiske Nævn om sit besøg i USA 2. til 3. juli 2002; nævnsmødet fandt sted den 5. juli, fem dage før det ovenfor omtalte notat. Udenrigsministeren berettede om sine møder med udenrigsminister Powell og præsidentens sikkerhedspolitiske rådgiver, Condoleezza Rice. Den danske udenrigsminister oplyste, at hans amerikanske kollega havde bekræftet, at USA fulgte FN-sporet, og at det vigtigste var at våbeninspektørerne fik tilladelse til at genoptage arbejdet i Irak. Udenrigsministeren understregede, at ingen vidste, hvordan sporet endte: "I hvert fald var der ingen i USA, der havde fortalt udenrigsministeren, hvad man i givet fald havde besluttet sig til, og Danmark var ikke blevet spurgt om, man ville

324 Notat, STM, "Optræk til amerikansk militær aktion mod Irak; indvirken på EU-formandskabet", 10. juli 2002, Sikkerhedsarkivet, STM. En senere notits fra Udenrigsministeriet bemærkede, at EU ikke havde spillet en betydende rolle i debatten om Irak, se notits, UM, "Regeringens formandskabsudvalg, departementschefgruppens møde den 17. september 2002: Irak", 16. september 2002, pk. 10, j.nr.5.D.72, UM.

325 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

deltage i en aktion imod Irak.”³²⁶ Han tilføjede, at det var positivt, at der både i den arabiske verden og USA var bred opbakning til Hans Blix og UNMOVIC.³²⁷ Ministeren gentog således de tidligere udmeldinger fra regeringen om, at USA og dets allierede, inklusiv Danmark, havde valgt FN-sporet og en fredelig løsning, og at man ikke havde kendskab til eventuelle militære planer. Forskellen på ministerens budskab og Statsministeriets notat kan forklares med, at enten gjorde Statsministeriet og Udenrigsministeriet sig forskellige overvejelser og fulgte så at sige hver sit spor, eller også gav udenrigsministeren ikke Nævnet fuld indsigt i sine overvejelser.

En skjult dagsorden?

Som reaktion på skiftet i den amerikanske politik fra inddæmning til tvangsdiplomati byggede den danske regering sin Irak-politik op omkring fire hovedhjørnестene: Saddam Hussein skulle give fuld adgang til og samarbejde med FN's våbeninspektører om afvæbning; støtte til den amerikanske linje; fremlæggelse af beviserne for masseødelæggelsesvåben; og undgå splittelse i EU om Irak. Regeringen gjorde sig utvivlsomt overvejelser om, hvordan konflikten med Irak kunne tænkes at udvikle sig, men den havde efter alt at dømme ikke lagt sig fast på at deltage i en eventuel militær aktion. Statsministeriet var dog klar over forlydender om, at FN-sporet var en fælde, som Bush-administrationen forventede, at Saddam Hussein ville falde i, og statsministeren synes at have indset, at en militær aktion nødvendigvis ville føre til regimets fald.

326 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 5. juli 2002 kl. 14.30", 5. juli 2002, pk. 2, j.nr.3.E.92-2002, UM.

327 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 5. juli 2002 kl. 14.30", 5. juli 2002, pk. 2, j.nr.3.E.92-2002, UM.

KAPITEL 6

Scenen sættes, august-november 2002

Verdenssamfundet forberedes

I august begyndte Bush-administrationen forberedelserne til at oplyse den amerikanske opinion og verdenssamfundet om sin Irak-politik. Da ledende aktører i administrationen anført af forsvarsminister Rumsfeld og vicepræsident Cheney var utilfredse med kvaliteten af CIA's rapporter, og hvad de mente var alvorlige undervurderinger af den irakiske trussel,³²⁸ etablerede de parallelle institutioner, der havde til formål at fremlægge sagen imod Irak. Viceforsvarsminister Douglas J. Feith oprettede en særlig analyseafdeling i Pentagon med det neutralt klingende navn Office of Special Plans (OSP), hvis funktion var at gennemgå efterretningsmaterialet om Irak og udvælge de egnede oplysninger. De tilgik derefter en nyoprettet komité, White House Iraq Group (WHIG), der bestod af en snæver kreds af spindoktorer, politiske strateger og neokonservative rådgivere anført af stabschefen Andrew Card og den nationale sikkerhedsrådgiver Condoleezza Rice. Deres opgave var at vinkle oplysningerne så de kunne underbygge administrationens anklageskrift mod Saddam Hussein.³²⁹ En strategi, der med tiden ville undergrave administrationens troværdighed, bestod i at illustrere truslen med konkrete eksempler eller fortæl-

328 Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 431.

329 Woodward 2004, *Plan of Attack*, s. 168-172; Bamford 2005, *A Pretext for War*, s. 307-319; Packer 2007, *The Assassins' Gate*, s. 104-110; Rich 2007, *The Greatest Story Ever Sold*, s. 187-189.

linger; da flere af disse senere viste sig at være usikre eller direkte fabrikerede, forsvandt opbakningen til krigen.

Den 26. august 2002 – efter en måned, hvor modstanderne af en krig havde domineret den offentlige debat³³⁰ – åbnede vicepræsident Cheney kampagnen for en militær aktion med en tale til Veterans of Foreign Affairs. Vicepræsidenten fremlagde tre argumenter for at gribe ind overfor Saddam Hussein: Diktatoren i Baghdad besad fortsat kemiske og biologiske våben, og han arbejdede på at udvikle kernevåben; med formuleringen "Many of us are convinced that Saddam will acquire nuclear weapons fairly soon" garanterede han for troværdigheden af udsagnet ved selv at stå inde for budskabet. For det andet fremførte han, at erfaringerne med UNSCOM siden 1991 viste, at en genoptagelse af våbeninspektionerne ikke var nogen garanti for, at FN's krav om afvæbning ville blive realiseret; i stedet ville inspektionerne lulle verden ind i en falsk tryghed, alt i mens diktatoren fortsatte sin oprustning i det skjulte: "What he wants is time and more time to husband his resources, to invest in his ongoing chemical and biological weapons programs, and to gain possession of nuclear arms." Og for det tredje ville en Saddam Hussein bevæbnet med et arsenal af masseødelæggelsesvåben og viljen til at bruge dem udgøre en overhængende trussel mod verdensfreden:

"Armed with an arsenal of these weapons of terror, and seated atop 10 percent of the world's oil reserves, Saddam Hussein could then be expected to seek domination of the entire Middle East, take control of the world's energy supplies, dire-

330 Regeringsarbejdet lå stille i august, mens præsidenten holdt sin årlige sommerferie på sin ranch ved Crawford, Texas. Senere forklarede Andrew Card regeringens passivitet: "From a marketing point of view, you don't introduce new products in August", se Rich 2007, *The Greatest Story Ever Sold*, s. 189. Advarslerne mod en Irakkrig blev bl.a. fremført af to af tidligere præsident George H. W. Bushs nære medarbejdere, den nationale sikkerhedsrådgiver Brent Scowcroft og udenrigsminister James A. Baker, der argumenterede med, at en krig ville splitte den internationale koalition mod terror, destabilisere Mellemøsten og være omfattende, dyr og blodig; de argumenterede i stedet for, at det var muligt at inddæmme Saddam med effektive våbeninspektioner, se Scowcroft, Brent "Don't Attack Saddam", *Wall Street Journal*, 16. august 2002; Baker 2002, "The Right Way to Change a Regime", *The New York Times*, 25. august 2002.

ctly threaten America's friends throughout the region, and subject the United States or any other nation to nuclear blackmail.”³³¹

Som det var formuleret i Bush-doktrinen, kunne USA efter den 11. september ikke vente på det næste, måske katastrofale angreb, men var besluttet på at forebygge enhver trussel, som var under opsejling. Og siden problemet var Saddam Hussein, var løsningen et præventivt angreb med det formål at gennemføre regimeskift. Cheney forudså, at en sådan aktion ville få positive konsekvenser: Amerikanerne ville blive modtaget som befriere af en taknemmelig befolkning, som længtes efter at leve i fred og værdighed, ekstremisterne i regionen ville miste terræn, og fredsprocessen mellem Israel og Palæstina ville blive genoptaget.³³² Kort sagt, en militær aktion ville udløse den neokonservative vision om en demokratisering af Mellemøsten.

Bush-administrationen havde tydeligvis valgt Iraks masseødelæggelsesvåben som det vigtigste argument for en aktion. Det var velegnet, idet OSP kunne udvælge de mest iøjnefaldende efterretninger, og WHIG kunne dramatisere truslen. Et eksempel herpå var, da Condoleezza Rice i et interview i CNN 8. september 2002 udtalte, at Saddam havde været meget længere med udviklingen af kernevåben i 1991, end våbeninspektørerne havde vurderet. Det vil altid være usikkert, hvor hurtigt han kan udvikle kernevåben, medgav Rice men tilføjede, ”But we don’t want the smoking gun to be a mushroom cloud.”³³³ Som tidligere nævnt havde våbeninspektørerne afmonteret den irakiske atominfrastruktur og fjernet al fissilt materiale; reelt var det irakiske kernevåbenprogram opløst

331 Cheney 2002, ”Speech at Veterans of Foreign Wars 103rd National Convention, Nashville, Tennessee”, 26. august 2002.

332 Cheney 2002, ”Speech at Veterans of Foreign Wars 103rd National Convention, Nashville, Tennessee”, 26. august 2002. Talen kom bag på ledelsen af CIA, som ikke var blevet konsulteret på forhånd, og fordi Cheney gik videre end CIA i sine vurderinger, se Tenet og Harlow 2007, *At the Center of the Storm*, s. 315-316. Cheney skriver i sine erindringer, at han holdt talen, fordi han var bekymret over, at administrationen var alt for optaget af FN-sporet, se Cheney og Cheney 2011, *In My Time*, s. 389-390. Ifølge Condoleezza Rice var præsident Bush irriteret over, at vicepræsidenten havde antydnet, at administrationen på forhånd ville vælge en unilateral militær løsning uden om FN, se Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 180.

333 Blitzer, Wolf ”Search for the ’smoking gun’”, *CNN.com*, 10. januar 2003.

og regimet afvæbnet hvad angik kernevåben. Det ville tage regimet år at genopbygge programmet og det ville forudsætte, at regimet erhvervede det nødvendige fissile materiale.

Administrationens oplysningskampagne havde to specifikke formål: At påvirke FN's Sikkerhedsråd til at vedtage en resolution, der indeholdt krav om, at Irak skulle genoptage samarbejdet med våbeninspektørerne; og påvirke den amerikanske Kongres til at vedtage en resolution, som bemyndigede administrationen til i givet fald at bruge magt for at tvinge Irak til at opgive sine masseødelæggelsesvåben.

Ifølge centrale beslutningstageres erindringer var det premierminister Tony Blair, der på et møde med Bush i april 2002 foreslog, at præsidenten skulle forsøge at få FN's Sikkerhedsråd til at vedtage en ny resolution, som indeholdt et ultimatum til det irakiske regime om at genoptage samarbejdet med våbeninspektørerne eller blive mål for en militær indgriben. Blairs bevæggrunde var både et resultat af hans overbevisning om Storbritanniens interesse i en international retsorden og den stærke modstand mod en krig i New Labour. Udenrigsminister Powell støttede Blair på et møde i Det Hvide Hus i august, hvor han argumenterede med, at opbyggelsen af en international coalition forudsatte en FN-resolution (det var på dette møde, at Powell advarede Bush om følgerne af en invasion: "If you break it, you own it."³³⁴). Vicepræsident Cheney og forsvarsminister Rumsfeld var de stærkeste modstandere af FN-sporet. De argumenterede for, at der allerede fandtes tilstrækkeligt grundlag i de tidligere resolutioner for anvendelsen af magt og foreslog, at USA skulle fremsætte et ultimatum, der gav Saddam Hussein 30 eller 60 dage til at opfylde sine forpligtigelser. Den 7. september forelagde Bush sin beslutning på et møde i National Security Council – administrationen ville gå til FN og anmode om en ny resolution. Dette var tvangsdiplomati: Kravet fra det internationale samfund om at Irak skulle lade sig afvæbne ved hjælp af FN's våbeninspektører, blev bakket op af en trussel om at anvende

334 Woodward 2002, *Bush at War*, s. 331-334; Woodward 2004, *Plan of Attack*, s. 148-153; Powell og Koltz 2014, *It Worked for Me*, s. 210.

militær magt.³³⁵ Samme dag mødtes Bush med Blair, og deres rådgivere koordinerede deres planer for deres oplysningskampagne om Saddam's masseødelæggelsesvåben.³³⁶

Kampagnen for at få vedtaget en FN-resolution blev indledt den 12. september 2002, da præsident Bush præsenterede administrationens sag imod Irak ved åbningen af FN's Generalforsamling i New York. Bush redegjorde for Saddam Husseins gentagne brud på sine forpligtigelser overfor FN, hvilket omfattede besiddelsen af forbudte masseødelæggelsesvåben. Præsidentens taleskrivere dramatiserede truslen; det fremgik, at regimet "is expanding and improving" biologiske våben, "rebuilding and expanding" kemiske våben og var "able to build a nuclear weapon a year." Truslen var ifølge præsidenten overhængende og voksende – den var "grave and gathering" – og han gentog Rice's skrækscenarie – "The first time we may be completely certain he has a – nuclear weapons is when, God forbid, he uses one." Efter at have jaget en skræk i livet på medlemmerne af FN's Generalforsamling, fremsatte Bush sin udfordring til tilhørerne:

"All the world now faces a test, and the United Nations a difficult and defining moment. Are Security Council resolutions to be honored and enforced, or cast aside without consequence? Will the United Nations serve the purpose of its founding, or will it be irrelevant?"³³⁷

Præsidenten præsenterede Irak for et valg: Det kunne enten gå med til at opfylde kravene i alle resolutioner og lade sig afvæbne eller nægte og blive mødt med magt. Den første mulighed ville føre til en ny åbenhed og give FN en mulighed for at indføre et demokratisk styre, og den anden ville føre til, at det nuværende

335 Woodward 2002, *Bush at War*, s. 334-336, 345-348; Woodward 2004, *Plan of Attack*, s. 154-157, 161-168, 174-179; Feith 2008, *War and Decision*, s. 299-303; Bush 2010, *Decisions Points*, s. 232, 237-239; Cheney og Cheney 2011, *In My Time*, s. 390-391; Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 179-181; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 440-442; Greenstock 2017, *Iraq*, s. 94-97.

336 Meyer 2005, *DC Confidential*, s. 251-252.

337 Bush 2002, "Address to the United Nations General Assembly", 12. september 2002.

regime mistede sin legitimitet og dermed sin magt; uanset hvad – våbeninspektioner eller militær magt – ville resultatet blive et regimeskift i Baghdad. Og et regimeskift kunne føre til en demokratiseringsprocess i Mellemøsten: "The people of Iraq ... can one day join a democratic Afghanistan and a democratic Palestine, inspiring reforms throughout the Muslim world."³³⁸

I forsøget på at påvirke stemningen i Kongressen fremlagde præsident Bush endnu engang beviserne mod Irak i en tale i Cincinnati, Ohio, den 7. oktober 2002. Kernen i anklageskriftet var, hvad præsidenten betegnede som "the merciless nature of its regime" – undertrykkelsen af befolkningen, aggressionen mod naboerne i regionen, udviklingen af masseødelæggelsesvåben og viljen til at bruge dem og dets støtte til terror. Ligesom i talen til FN havde taleskriverne fjernet enhver usikkerhed om eksistensen af masseødelæggelsesvåben; det irakiske regime "possesses and produces chemical and biological weapons. It is seeking nuclear weapons." Denne gang gentog han Rices dramatiske scenarie, da han understregede, at Irak kunne fremstille et kernevåben indenfor et år, hvis det erhvervede fissilt materiale, og han advarede: " ... we cannot wait for the final proof – the smoking gun- that could come in the form of a mushroom cloud." Bush beskrev endvidere regimets kontakter til terrorister, hvilket ledte ham frem til trusselsbilledet, som det så ud efter den 11. september:

"Iraq could decide on any given day to provide a biological or chemical weapon to a terrorist group or individual terrorist. Alliance with terrorists could allow the Iraqi regime to attack America without leaving any fingerprints."³³⁹

Bush præsenterede den irakiske leder for et klart valg:

"The time for denying, deceiving, and delaying has come to an end. Saddam Hussein must dis-

338 Bush 2002, "Address to the United Nations General Assembly", 12. september 2002.

339 Bush 2002, "Speech Outlining Iraqi Threat, Cincinnati, Ohio", 7. oktober 2002.

arm himself – or, for the sake of peace, we will
lead a coalition to disarm him.”³⁴⁰

Præsidenten havde dog ikke større tiltro til at diktatoren ville vælge den fornuftige løsning, og han opfordrede Kongressen til at godkende beføjelsen til at bruge magt.³⁴¹ Ni dage senere svarede Kongressen positivt, da den vedtog en resolution, der bemyndigede præsidenten til at anvende de væbnede styrker til at forsvare nationens sikkerhed mod Irak og føre Sikkerhedsrådsresolutionerne vedrørende Irak ud i livet.³⁴²

”Other necessary means might be called for”: Tidlige amerikansk-danske drøftelser

I dagene op til Bushs tale i FN den 12. september 2002 fandt de første substantielle drøftelser mellem danske og amerikanske politikere og embedsmænd om Irak. Den 5.-6. september opholdt chefen for UM’s Sikkerhedspolitiske kontor sig i Washington, hvor han mødtes med embedsmænd fra NSC. Amerikanerne oplyste, at præsident Bush havde valgt en multilateral linje og ville forsøge at opnå enighed i FN om en ny resolution, der ville give Saddam Hussein en sidste chance. Administrationen ville iværksætte en offentlig kampagne og påbegynde konsultationer med allierede lande. Der imod forudså de amerikanske embedsmænd ikke, at NATO ville spille en rolle. En militær aktion ville tidligst kunne finde sted i november, og allierede bidrag kunne bestå af såvel landstyrker som luft- og søstyrker. Konklusionen på kontorchefens

340 Bush 2002, ”Speech Outlining Iraqi Threat, Cincinnati, Ohio”, 7. oktober 2002.

341 Bush 2002, ”Speech Outlining Iraqi Threat, Cincinnati, Ohio”, 7. oktober 2002. For en detaljeret analyse af Cincinnati-talen, se Prados 2004, *Hoodwinked*, s. 134-138.

342 U.S. Congress 2002, ”Joint Congressional Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces against Iraq”, 16. oktober 2002.

møder var, ”at USA og det internationale samfund ikke kan tillade sig at undlade at foretage sig noget overfor Irak.”³⁴³

Den 9. september havde statsminister Anders Fogh Rasmussen en telefonsamtale med præsident Bush, der ønskede at konsultere statsministeren, der samtidig var EU-formand, vedrørende Irak inden mødet i FN’s Generalforsamling. Inden samtalen udarbejdede Statsministeriet to notater med talepunkter til statsministeren. Det ene notat indeholdt i punktform hovedargumenterne i det notat, som Udenrigsministeriets Folkeretskontor ville færdiggøre den 12. september. Det henviste til folketingsbeslutningen i 1998, som byggede på de tidligere resolutioner (678 og 687), understregede, at det ville være ”politisk ønskeligt” med en ny sikkerhedsrådsresolution og erklærede, at det ville bero på ”en rent politisk vurdering”, om man kunne iværksætte militære operationer på grundlag af de tidligere resolutioner.³⁴⁴ Regeringens juridiske argumentation for en aktion mod Irak – at den i fraværet af enighed i Sikkerhedsrådet kunne bygge på de tidligere resolutioner fra 1990 og 1991 – var således formuleret *inden* det første udkast til en vurdering fra Folkeretskontoret (den 12. september, se nedenfor) forelå.

Under samtalen med Bush udtalte statsministeren sin klare støtte til præsidentens multilaterale linje, opfordrede til at alle muligheder blev udtømt, og at skylden for udviklingen blev lagt på Saddam Husseins skuldre og understregede vigtigheden af, at opnå et nyt mandat fra Sikkerhedsrådet. Statsministeren, der insisterede på, at ”the world cannot sit idly by” mens den irakiske diktator forsøgte at skaffe sig masseødelæggelsesvåben, tilføjede, at hvis ikke det viste sig muligt at opnå enighed i Sikkerhedsrådet, ”other necessary means might be called for.” Han forudså, at i så fald ville Bush finde støtte hos en række allierede europæiske lande. Ifølge en håndskrevet påtegning på notatet med talepunkter havde statsministeren tilføjet ”at evt. aktion vil være i overens-

343 Indberetning, amb. Washington til UM, nr. 677, ”N.SP-chefens samtaler i Washington den 5.-6. september 2002 – Irak”, 6. september 2002, pk. 6, j.nr.105.1.77, UM.

344 Talepunkter, STM, ”Behovet for et nyt FN-mandat forud for evt. militær aktion i Irak”, 7. september 2002, Sikkerhedsarkivet, STM.

stemmelse med international ret.”³⁴⁵ Det er interessant i lyset af, at statsministeren gentagne gange i Det Udenrigspolitiske Nævn oplyste, at målet med en aktion var afvæbning, at han i samtalen med Bush spurgte præsidenten om eventuelle alternativer til det nuværende irakiske regime. Bush skal have svaret, at det var en opgave for det internationale samfund at etablere et nyt styre.³⁴⁶

Masseødelæggelsesvåben

I en ideel beslutningsproces om krigsdeltagelse vil efterretninger om den militære trussel, fjendens styrker og intentioner, indgå som et vigtigt element. Efterretningstjenesternes indhentning og analyse bør udføres af professionelle efterretningsfolk og adskilt (og upåvirket) af politiske hensyn og overvejelser. Det færdige efterretningsprodukt i form af vurderinger forelægges de centrale politiske aktører, der derpå træffer de politiske beslutninger. Efterretningerne indgår således i beslutningsprocessen *før* beslutningen træffes. Efter alt at dømme vendte den amerikanske og britiske ledelse processen på hovedet; beslutningen om at tvinge Irak til at afvæbne sine masseødelæggelsesvåben – enten på fredelig vis eller med magt – blev truffet *inden* det efterretningsmæssige grundlag forelå. Beslutningen om at handle blev ikke taget, fordi den politiske ledelse modtog efterretninger om, at Irak fortsat besad masseødelæggelsesvåben, men efterretningerne blev anvendt til at sælge en beslutning, som allerede var taget. Som tidligere nævnt, var motivet sandsynligvis en blanding af sikkerhedstruslen mod USA efter den 11. september; ønsket om at vise USA's overlegne styrke og ret til præventive angreb; at lægge pres på andre såkaldte

345 Notat, STM, "Telefonsamtale mellem statsministeren og præsident Bush den 9. september 2002", dok.nr. 68, j.nr.5410-35, STM. Se også pressemeddelelse, STM, "Præsident George W. Bush diskuterer Irak med statsminister Anders Fogh Rasmussen", 9. september 2002, dok. nr. 25, j.nr.5410-35, STM.

346 COREU-meddelelse, STM, "Telephone conversation on 9th September, 2002 between U.S. President Bush and Prime Minister Anders Fogh Rasmussen on Iraq", 9. september 2002, dok.nr. 26, j.nr.5410-35, STM.

”slyngelstater” med masseødelæggelsesvåben og terrorkontakter; og en vision om at sprede liberale værdier til Mellemøsten.³⁴⁷

Politikernes brug af efterretningsmaterialet til at underbygge og sælge deres politik blev svækket af, at en stor del af materialet var fejlbehæftet. Robert Jervis, der er professor i international politik og en anerkendt ekspert i beslutningsprocesser, har diskuteret konklusionerne fra flere officielle amerikanske og britiske undersøgelser om de fejlagtige efterretninger om Iraks masseødelæggelsesvåben. Han nævner talrige fejkilder i forbindelse med efterretningstjenesternes indhentning af oplysninger (de menneskelige kilder – HUMINT – var få og utroværdige, og værdien af teknisk indhentning – SIGINT og fotografering – var begrænset), analysen (analytikerne underdrev efterretningernes usikkerhed; ignorerede alternative forklaringer; accepterede ukritisk udbredte antagelser; udvalgte efterretninger, der bekræftede tidligere antagelser; var farvet af tidligere erfaringer; manglede viden om regionens historie, kultur og sprog; og var upåvirket af nye oplysninger) og påvirkning fra det politiske niveau (politikerne skabte en atmosfære, der hæmmede kritik; embedsmænd og politikere foretog ”cherry-picking” af efterretninger; og politikerne oversolgte efterretningerne og underdrev usikkerheden). Jervis’ konklusion om efterretningsmaterialets rolle i den amerikanske og britiske beslutningsproces er nedslående: Efterretningerne spillede ingen rolle i processen, da beslutningen allerede var taget; efterretninger er i øvrigt erfaringsmæssigt ofte fejlbehæftet; en bedre indhentning ville blot have bekræftet antagelsen om masseødelæggelsesvåben (da selv Saddam Husseins rådgivere troede de fandtes); og selv en fejlfri efterretningsanalyse måtte give fortabt, når det gjaldt vurde-

347 Davies 2004, *Intelligence Culture and Intelligence Failure in Britain and the United States*, s. 495-520; Pillar 2006, *Intelligence, Policy, and the War in Iraq*, s. 15-27; Fitzgerald og Lebow 2006, *Iraq: The Mother of all Intelligence Failures*, s. 884-909.

ringen af irrationel og ulogisk opførsel (som det var tilfældet med Saddam Hussein).³⁴⁸

Som beskrevet ovenfor tyder det foreliggende kildemateriale på, at der i 2002 blev truffet tre centrale beslutninger vedrørende Irak: I februar besluttede præsident Bush sig for at følge en tvangs-diplomatisk strategi; i april enedes Bush og premierminister Blair om at løse problemet om Irak, og Blair foreslog at gå via FN; og den 7. september besluttede Bush sig endeligt til at gå til FN og anmode om en ny sikkerhedsrådsresolution. I juli havde Blair og hans rådgivere drøftet situationen, og Bush-administrationen var i august begyndt at forberede sig på at iværksætte en oplysningskampagne, der skulle vinde opbakning til administrationens politik i den amerikanske opinion, FN og i Kongressen. I løbet af september og begyndelsen af oktober 2002 offentliggjorde den amerikanske og britiske regering flere dokumenter, der præsenterede deres anklageskrifter mod Saddam Hussein og omfattede efterretningsvurderinger af Iraks masseødelæggelsesvåben.

Det første var et baggrundspapir, offentliggjort af State Department i forbindelse med præsident Bushs FN-tale den 12. september, *A Decade of Deception and Defiance*;³⁴⁹ derpå fulgte et afklassificeret uddrag af en rapport udarbejdet af Pentagons Defense Intelligence Agency til brug for US Central Command, *Iraq – Key WMD Facilities – An Operational Support Study*;³⁵⁰ den britiske regerings detaljerede 51-siders "dossier" om Irak, *Iraq's Weapons of Mass Destruction*;³⁵¹ den 1. oktober fulgte den afklassificerede ud-

348 Jervis 2006, Reports, Politics, and Intelligence Failure: The Case of Iraq, s. 3-52. Nogle af de utroværdige kilder var fremskaffet af eksilorganisationen Iraqi National Congress (INC), der blev ledet af Ahmed Chalabi, og som havde en interesse i at fremme en amerikansk-ledet invasion af hjemlandet, se Bamford 2005, *A Pretext for War*, s. 339-344; Hoyle 2008, *Going to War*, s. 166-181. Om vanskelighederne ved at forudse hvilke beslutninger en autokrat som Saddam Hussein, der fulgte en "rationality of irrationality"-strategi, ville tage, se Selikta og Dutter 2009, Assessing the Rationality of Autocrats: The Case of Saddam Hussein, s. 275-297. Selv den franske ledelse, der var en fremtrædende modstander af krig, troede, at Irak besad masseødelæggelsesvåben, se Bozo 2017, "We Don't Need You", s. 197.

349 U.S. Department of State 2002, "A Decade of Deception and Defiance. Saddam Hussein's Defiance of the United Nation", 12. september 2002.

350 Defense Intelligence Agency 2002, "Chemical Warfare (CW) Program".

351 U.K. Government 2002, "Iraq's Weapons of Mass Destruction. The Assessment of the British Government", 24. september 2002.

gave af de amerikanske efterretningstjenesters samlede vurdering (National Intelligence Estimate, NIE), *Iraq's Continuing Program for Weapons of Mass Destruction*,³⁵² få dage senere afleverede CIA et 25-siders sammendrag af det stadig hemmeligt stemplede NIE, *Iraq's Weapons of Mass Destruction Programs*,³⁵³ og endelig fulgte et brev fra CIA-direktør George Tenet, der indeholdt enkelte yderligere afklassificerede afsnit fra NIE-rapporten af 1. oktober.³⁵⁴

Disse efterretningsprodukter blev fremstillet under stort tidspres og i en stærkt politiseret atmosfære. De blev i forskellig grad påvirket af politikerne og embedsværket. En af de involverede i udarbejdelsen af det britiske "dossier", Alistair Campbell, særlig rådgiver for premierministeren, gjorde det klart for de professionelle efterretningsfolk, at Downing Street 10 ønskede, at dokumentet fremlagde en så overbevisende sag mod Saddam Hussein som muligt. Dossieret var kendetegnet ved, at usikkerheden ved efterretningerne systematisk blev undervurderet eller ignoreret.³⁵⁵ I introduktionen til dokumentet strammede Blair yderligere efterretningstjenesternes vurderinger og ignorerede kildematerialets usikkerhed.³⁵⁶ Det amerikanske NIE blev udarbejdet under stort tidspres, processen blev ledet af CIA's direktør, George Tenet, og arbejdet blev nøje fulgt af en stærkt interesseret vicepræsident, Dick

352 National Intelligence Council 2002, "Iraq's Continuing Program for Weapons of Mass Destruction", 1. oktober 2002.

353 CIA 2002, "Iraq's Weapons of Mass Destruction Programs", oktober 2002.

354 CIA 2002, "Letter to Senate on Bagdad's Intentions", 7. oktober 2002.

355 Davies 2004, *Intelligence Culture and Intelligence Failure in Britain and the United States*, s. 515; Committee of Privy Counsellors 2016, *The Report of the Iraq Inquiry*, bind 4, s. 227-229, 239, 249, 250, 254, 279-282; Hughes-Wilson 2017, *On Intelligence*, s. 415-423.

356 Committee of Privy Counsellors 2016, *The Report of the Iraq Inquiry*, bind 4, s. 247, 259-260, 282.

Cheney.³⁵⁷ CIA's populære udgave af NIE strammede yderligere vurderingerne og udelod de kvalificerende afsnit i NIE.³⁵⁸

Den overordnede konklusion i efterretningsdokumenterne var, at Irak havde beholdt kemiske og biologiske våben og nogle missiler i strid med FN's resolutioner; det havde genoptaget udviklingen og fremstillingen af kemiske og biologiske våben og missiler efter afbrydelsen af våbeninspektionerne i 1998; og selvom infrastrukturen til fremstilling af kernevåben var blevet afmonteret af IAEA, havde Irak genstartet atomprogrammet og ville kunne fremstille kernevåben inden for en overskuelig periode. Dokumenternes ophavsmænd anvendte en række antagelser for at argumentere for denne konklusion:

- Regimets natur – undertrykkelse, ekspansionisme, brutalitet – betød, at man måtte antage det værst tænkelige;
- den historiske erfaring viste, at regimet havde viljen til at anvende kemiske våben mod sin egen befolkning og fjenden;
- da regimet ikke havde deklareret alle sine masseødelæggelsesvåben til FN og ikke var i stand til at dokumentere, hvad der var sket med en del af dem, måtte det antages, at regimet havde beholdt dem;
- når regimet forsøgte at skjule nogle af sine våbenaktiviteter, måtte det antages, at det skjulte ulovlige aktiviteter;
- Irak havde genopbygget, renoveret og udvidet faciliteter, hvor der tidligere blev fremstillet masseødelæggelsesvåben, hvilket måtte betyde, at produktionen var blevet genoptaget;
- regimet havde forsøgt at skaffe teknologi og materiale fra udlandet, som kunne anvendes til våbenproduktion;

357 Prados 2004, *Hoodwinked*, s. 41-42. Se også Woodward 2004, *Plan of Attack*, s. 194-201. Tenet har siden indrømmet, at NIE blev udarbejdet på alt for kort tid, den byggede på utroværdige kilder, og den overdrev efterretningernes sikkerhed, se Tenet og Harlow 2007, *At the Center of the Storm*, s. 322-333. Cheney og Rumsfeld har siden benægtet, at de lagde pres på CIA for at producere efterretninger, der kunne legitimere en krig; begge argumenterer for, at alle oprigtigt troede, at Irak havde masseødelæggelsesvåben, og at det var efterretningstjenesterne, der tog fejl, se Cheney og Cheney 2011, *In My Life*, s. 413-417; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 432n, 434-435, 448-449. Tenet mente heller ikke, at CIA lod sig presse, se Tenet og Harlow 2007, *At the Center of the Storm*, s. 302, 336-337.

358 Prados 2004, *Hoodwinked*, s. 49; Tenet og Harlow 2007, *At the Center of the Storm*, s. 334-335.

- regimet havde beholdt videnskabsfolk, der havde været beskæftiget med udviklingen af masseødelæggelsesvåben;
- videreførelsen af civile faciliteter, der havde en "dual use"-kapacitet (dvs. de kunne omstilles til militær produktion), måtte betyde, at de ville blive brugt til fremstilling af kemiske eller biologiske våbenstoffer.

Kort sagt, efterretningsvurderingerne byggede på "worst case"-tolkninger, hvor forfatterne drog den værst tænkelige konklusion ud fra Iraks aktiviteter. Samtidig blev vurderingerne strammet ved, at usikkerhederne ved kildematerialet eller uenigheden blandt analytikerne blev skrevet ud af dokumenterne. State Departments papir, det britiske dossier og CIA's NIE-version, der alle var udarbejdet med et bredt publikum for øje, nævnte stort set ingen usikkerhed ved vurderingerne,³⁵⁹ mens DIA gjorde opmærksom på, at der faktisk ikke forelagde nogen som helst troværdig information om Iraks kemiske våben.³⁶⁰ Det eneste dokument, der tydeligt gjorde opmærksomt på usikkerheden, var de amerikanske tjenesters NIE, der ærligt bemærkede, "We lack specific information on many key aspects of Iraq's WMD programs",³⁶¹ og som indeholdt fodnoter, hvor enkelte tjenester afgav dissens om centrale vurderinger.

Endelig var efterretningsdokumenterne karakteriseret ved, at truslen fra de irakiske masseødelæggelsesvåben blev illustreret og dramatiseret ved hjælp af konkrete eksempler. Et eksempel var beskrivelsen af mobile laboratorier, der fremstillede stoffer til biologiske våben; den mobile enhed forklarede også, hvorfor der ikke var fundet beviser på biologiske våbenproduktion. Efter krigen blev det afsløret, at historien var en fabrikation, udført af

359 For en detaljeret analyse af CIA's version af NIE, se Prados 2004, *Hoodwinked*, s. 77-93.

360 Defence Intelligence Agency 2002, "Chemical Warfare (CW) Program".

361 National Intelligence Council 2002, "Iraq's Continuing Program for Weapons of Mass Destruction", 1. oktober 2002. NSA's daværende direktør, Michael Hayden, der deltog i udarbejdelsen af NIE, indrømmede senere, at rapporten var formuleret alt for kategorisk, selv om den i væsentlig grad byggede på indicier, se Hayden 2016, *Playing to the Edge*, s. 49-50. En medarbejder i Forsvarsministeriet skrev i januar 2003 om en efterretningsrapport fra State Departments Bureau of Intelligence and Research, at den alene byggede på "udsagn og vurderinger", hvorfor den havde "ingen værdi som bevisførelse." Se notits, FMN, "Irak – amerikansk efterretningsvurdering vedrørende masseødelæggelsesvåben samt status for våbeninspektørernes arbejde", 17. januar 2003, dok.nr. 123, j.nr.99-0131/L41-1, FMN.

en kilde med kodenavnet Curveball, som løj for at få opholdstilladelse i Tyskland.³⁶² Et andet hyppigt anvendt eksempel var Iraks eksperimenter med at fremstille og teste ubemandede luftfartøjer (Unmanned Aerial Vehicles, UAV, eller droner), der ifølge de mere fantasifulde fremstillinger kunne fragtes til den amerikanske kyst på et skib og derpå opsendes for at sprede biologiske eller kemiske stoffer over USA. Efter krigen blev det klart, at de irakiske UAV'ere nok var beregnet på rekognoscering eller som spionfly.³⁶³ For at overbevise befolkningerne om faren for, at Saddam Hussein kunne få fat i det ultimative våben – et kernevåben – fremhævede bagmændene til dokumenterne to beviser: Irak havde forsøgt at skaffe 60.000 aluminiumsrør, der kunne anvendes i gascentrifuger til at berige uran, fra udlandet; og regimet havde forsøgt at købe uran fra det afrikanske land Niger. Begge historier blev anvendt til at vise, at diktatoren i Bagdad var i færd med at anskaffe sig det eneste, han manglede for at kunne producere kernevåben, nemlig uran. Allerede inden krigen påviste UNMOVIC, at aluminiumsrørene var beregnet til raketrør,³⁶⁴ og det havde længe været kendt i efterretningskredse, at Niger-historien byggede på falske dokumenter, fabrikeret i Italien.³⁶⁵ De mest fantasifulde påstande stammede fra det britiske "dossier", som refererede efterretninger for at vise, at nogle af de irakiske kemiske og biologiske våben kunne indsættes inden for 45 minutter, at de langtrækkende missiler kunne nå Tyrkiet, Grækenland, Cypern (hvor der fandtes britiske militærbaser) og Israel, og at regimet med de nødvendige komponenter og fissile materiale ville kunne udvikle kernevåben mellem et og to år;³⁶⁶ som Blair opsummerede efterretningerne i introduk-

362 Drogin 2008, *Curveball*.

363 Prados 2004, *Hoodwinked*, s. 104-110.

364 Prados 2004, *Hoodwinked*, s. 93-104; Bamford 2005, *A Pretext for War*, s. 319-328; Hoyle 2008, *Going to War*, s. 257-260.

365 Prados 2004, *Hoodwinked*, s. 186-198; Bamford 2005, *A Pretext for War*, s. 298-307; Hoyle 2008, *Going to War*, s. 118-143. CIA sendte i begyndelsen af 2002 den tidligere ambassadør Joseph Wilson på en fact-finding tur til Niger. Ved hjemkomsten rapporterede Wilson, at alt talte imod historien. Se Wilson 2004, *The Politics of Truth*, s. 1-29.

366 U.K. Government 2002, *Iraq's Weapons of Mass Destruction*, s. 5, 6, 17, 19, 27, 28.

tionen, Irak var "a current and serious threat to the UK national interest" og Saddam "has to be stopped."³⁶⁷

Den amerikanske og britiske regering begrundede i betydelig grad en væbnet aktion mod Irak med regimets fortsatte besiddelse af masseødelæggelsesvåben, som var i modstrid med kravene fra FN's Sikkerhedsråd, og som blev anset for at udgøre en trussel mod regionen og USA's og Storbritanniens nationale sikkerhed. Da det efter krigen viste sig, at Irak ikke havde haft nogen biologiske, kemiske eller atomare våben, udløste det en omfattende debat og offentlige undersøgelser om ansvaret for miséren: Skyldtes de fejlagtige påstande, at efterretningstjenesterne havde fejlet, eller at de politiske ledere havde manipuleret med oplysningerne?

Forsvarets Efterretningstjeneste

Ligesom hos de to store allierede er der i Danmark blevet rejst spørgsmål om efterretningerne om masseødelæggelsesvåben i Irak. I 2004 lækkede major Frank Grevil, ansat ved Forsvarets Efterretningstjeneste, en række FE-rapporter til *Berlingske Tidende*, og efterfølgende stod han frem og rejste kritik af tjenestens arbejde i forbindelse med forløbet frem til Irakkrigen. Dette giver anledning til at undersøge, om VK-regeringen politiserede og misbrugte FE's vurderinger til at begrunde en dansk militær deltagelse? Blev FE's trusselsvurderinger påvirket af et politisk ønske om et grundlag for krigsdeltagelse? Var FE's efterretningsarbejde ineffektivt og af lav kvalitet? Var FE afhængig af efterretninger fra allierede tjenester, især de amerikanske og britiske, og foretog den danske

367 U.K. Government 2002, *Iraq's Weapons of Mass Destruction*, s. 3.

tjeneste ikke nogen selvstændig efterprøvning af de udenlandske oplysninger?³⁶⁸

Efter krigen afslutning foretog FE interne evalueringer af sin indsats og udarbejdelsen af trusselsvurderinger. Det fremgår, at FE havde i størrelsesordenen 20 kilder (HUMINT), hvoraf 2/3-dele var nye, og at den gennemgående bedømmelse var god. Oplysningerne fra en enkelt velplaceret kilde af særlig værdi blev videresendt til Central Command, der omfattede Mellemøsten, og vurderedes til at have haft indflydelse på krigsførelsen. FE mente dog, at tjenesten ikke i tilstrækkelig grad havde udnyttet det lange forløb frem til krigen til at hverve og forberede nye kilder.³⁶⁹ Hovedparten af efterretningerne om Iraks masseødelæggelsesvåben stammede fra FE's samarbejdspartnere, hovedsagligt de amerikanske og britiske tjenester; NATO, hvor medlemslandenes efterretninger blev viderebehandlet af den Militære Komité og SGP; våbeninspektørernes rapporter fra 1991-98 og 2002-3; og endelig en del efterretninger indhentet nationalt. NATO-medlemslandenes vurderinger byggede på de samme kilder som FE, nemlig de anglo-amerikanske tjenester. Generelt var efterretningsmaterialet karakteriseret ved den sparsomme anvendelse af HUMINT (som ofte var fejlagtig hvis ikke direkte fabrikeret), og at tjenesterne drog for vidtgående konklusioner herpå. En anden hyppig fejlkilde var antagelserne om, at renovering og nybygning af produktionsfaciliteter og opførelsen af "dual use"-faciliteter var udtryk for en fortsat produktion af masseødelæggelsesvåben. Endelig indeholdt hverken det britiske dossier, CIA's paper eller flere NATO-landes klassificerede rapporter de forbehold, der blev taget i de underliggende rapporter.³⁷⁰ Så

368 Aagaard, Charlotte, "Fyret FE-ansat: Vi lod os misbruge", *Information*, 14. april 2004; Aagaard, Charlotte, "Impotent spiontjeneste", *Information*, 16. april 2004; Nielsen, Jørgen Steen, "Fogh vidste – FE vurderede", *Information*, 20. april 2004; Aagaard, Charlotte, "FE gennemskuede USA's terroranklager mod Irak", *Information*, 28. juni 2004; Grevil, Frank, "Ministerbetjening, ministerbetjening, ministerbetjening", *Information*, 3. august 2004; Aagaard 2005, *I nationens tjeneste*; Bjerre, Larsen og Stougaard 2008, *Blindt ind i Basra*, s. 27-30. Den hollandske undersøgelse af beslutningsprocessen konkluderede, at de hollandske beslutningstagere udvalgte de dele af efterretningsmaterialet, der underbyggede deres synspunkter, se Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak 2010, *Rapport*, s. 531.

369 Præsentation, FE, "Erfaringer fra FE deltagelse i Irak Krisen", 30. oktober 2003, FE.

370 Notat, FE, "Notat om FE's vurdering af irakiske masseødelæggelsesvåben forud for krigen i 2003", 22. januar 2009, FE.

ledes gik fejkilderne i de allierede efterretningsvurderingen igen i FE's vurderinger.

FE's evaluering viste, at tjenestens vurderinger om koalitions hensigter, krigens udfald og konfliktens konsekvenser for regionen var præcise og nøjagtige. FE fremhævede, at analytikerne selvstændigt havde efterprøvet de efterretninger, som blev modtaget, og at de havde været skeptiske over for de britiske og amerikanske påstande om et samarbejde mellem al-Qaeda og Irak, og at Irak skulle have forsøgt at skaffe uran fra det lille afrikanske land Niger; begge oplysninger blev filtreret fra og holdt ude af FE's trusselsvurderinger.³⁷¹ Der imod havde FE's vurderinger om regimets evne til at fortsætte med at fungere under krigen, befolkningens manglende vilje til at gøre oprør under krigen og om eksistensen af kemiske og biologiske våben været upræcise. "Tvivlen om disse våbens tilstedeværelse og operative status kunne med fordel have været understreget i rapporteringen", hed det i evalueringen. "Vurderingerne om tilstedeværelsen af masseødelæggelsesvåben kunne have været mere nuancerede", blev det tilføjet.³⁷² Ifølge FE var den fejlagtige vurdering en "analytisk konklusion" og ikke en faktisk oplysning, hvilket der var blevet gjort opmærksom på i forbeholdene. FE havde været omhyggelig med at understrege usikkerheden om vurderingen, og at de foreliggende oplysninger var begrænsede, og vurderingen byggede især på to forhold: Regimets tidligere brug af kemiske våben under krigen med Iran og uviljen til at samarbejde med FN's våbeninspektører, som "kunne bedst forstås som et forsøg på at skjule fortsat eksisterende elementer af det, som FE (og andre efterretningstjenester) vidste, at der på et tidspunkt havde eksisteret."³⁷³ Alt i alt var det FE's konklusion, at tjenestens vurdering om, at Saddam Hussein i 2002-3 stadig besad

371 Notat, FE, "Notat om FE's vurdering af irakiske masseødelæggelsesvåben forud for krigen i 2003", 22. januar 2009, FE.

372 Præsentation, FE, "Erfaringer fra FE deltagelse i Irak Krisen", 30. oktober 2003, FE.

373 Notat, FE, "Notat om FE's vurdering af irakiske masseødelæggelsesvåben forud for krigen i 2003", 22. januar 2009, FE.

kemiske og biologiske våben og missiler, svarede til NATO's vurdering "og kunne næppe have været anderledes."³⁷⁴

På grundlag af FE's interne evaluering kan FE's vurderinger under forløbet frem til krigsudbruddet betegnes som præget af en svingende præcision. På den ene side var FE skeptisk over for nogle af de mere usandsynlige påstande og ramte rigtigt med hensyn til Iraks kernevåbenprogram og det påståede samarbejde med al-Qaeda; til gengæld tog FE fejl med hensyn til befolkningens oprørsvilje eller eksistensen af kemiske og biologiske våben. Grundlæggende led FE's indhentnings- og analysearbejde af tre svagheder: Det begrænsede antal af værdifulde kilder betød, at tjenesten havde vanskeligt ved at vurdere det irakiske regimes intentioner (dog kan tjenesten næppe lastes for ikke at have haft flere kilder i Irak, da det var et generelt problem for de vestlige tjenester); den relativt store afhængighed af efterretninger fra USA og Storbritannien, som viste sig stærkt fejlbehæftet; antagelser, der ikke blev problematiseret.

FE havde allerede udarbejdet flere vurderinger om Irak, og i hele 2002 omhandlede 31 vurderinger (kaldet "Temasignaler") helt eller delvis Irak.³⁷⁵ I efteråret 2002 nedsatte tjenesten en krisestyringsenhed, Irakgruppen, og begyndte at udarbejde regelmæssige trusselsvurderinger om et muligt dansk styrkebidrag til området omkring Den Persiske Golf; samtidigt udsendtes særlige vurderinger om Iraks masseødelæggelsesvåben og USA's planer om regimeskift. Ligesom de øvrige vestlige efterretningstjenester vurderede FE, at Irak havde beholdt og fortsat fremstillingen af kemiske og biologiske våben; forsøgte at udvikle langtrækkende missiler; og ikke havde nogen kernevåben, men fortsat havde intentionen herom. En række forhold ved FE's vurderinger er bemærkelsesværdige. For det første indledte tjenesten vurderingerne af Iraks masseødelæggelsesvåben med en logisk fejlslutning:

"Der foreligger ingen sikre oplysninger om operative masseødelæggelsesvåben, idet det i høj

374 Præsentation, FE, "Erfaringer fra FE deltagelse i Irak Krisen", 30. oktober 2003, FE.

375 Præsentation, FE, "Erfaringer fra FE deltagelse i Irak Krisen", 30. oktober 2003, FE.

grad er lykkedes Irak at hemmeligholde et eventuelt aktivt program.”³⁷⁶

Fraværet af beviser blev således et indicium på sløring. For det andet var trusselsvurderingerne karakteriseret ved den udbredte brug af kvalificerende ord som ”vurderes”, ”menes”, ”der vides meget lidt”, ”tyder på”, ”muligvis” og ”sandsynligvis”. Derved antydedes den usikkerhed, som vurderingerne var behæftet med. Faktisk var FE’s vurderinger i det væsentlige referater af de amerikanske og britiske tjenesters vurderinger. For det tredje byggede FE sin argumentation om, at Irak havde fortsat sin våbenproduktion med, at regimet havde genopbygget eller renoveret kendte produktionsfaciliteter og havde indkøbt forskellige komponenter eller materialer, der kunne anvendes til fremstilling af kemiske, biologiske og atomare våben. Og for det fjerde blev flere af de konkrete eksempler, som blev bragt til torvs af de amerikanske og britiske tjenester, ukritisk gentaget af FE; det drejede sig om de mobile anlæg til fremstilling af biologisk materiale, aluminiumsrørene til berigelse af uran og dronerne til spredning af biologisk og kemisk stof.³⁷⁷ FE’s konklusion var, at trusselsniveauet mod eventuelle indsatte danske styrker i området måtte vurderes som ”HØJ”.³⁷⁸

Fra et fornuftigt bud til uvished

I tiden efter den 11. september havde den danske regering modtaget en stadig strøm af indberetninger, der tydede på, at Bush-administrationen overvejede at løse det irakiske problem, og at en

376 F.eks. FE 2002, ”Opdateret trusselsvurdering vedrørende et muligt dansk styrkebidrag til eventuel indsættelse i operationer i nærheden af Den Persiske Golf”, 3. oktober 2002.

377 FE 2002, ”Trusselsvurdering vedrørende et muligt dansk styrkebidrag til eventuel indsættelse i operationer i nærheden af Den Persiske Golf”, 27. august 2002; FE 2002, ”Opdateret trusselsvurdering vedrørende et muligt dansk styrkebidrag til eventuel indsættelse i operationer i nærheden af Den Persiske Golf”, 3. oktober 2002; FE 2002, ”Iraks masseødelæggelsesvåben”, 22. oktober 2002; notat, FE, ”Amerikanske bestræbelser på regimeskift i Irak”, 17. september 2002, pk. 3, j.nr.AD.SAG.179.D.3.a., UM.

378 FE 2002, ”Trusselsvurdering vedrørende et muligt dansk styrkebidrag til eventuel indsættelse i operationer i nærheden af Den Persiske Golf”, 27. august 2002; FE 2002, ”Opdateret trusselsvurdering vedrørende et muligt dansk styrkebidrag til eventuel indsættelse i operationer i nærheden af Den Persiske Golf”, 3. oktober 2002.

aktion ville være begrundet i truslen fra Iraks masseødelæggelsesvåben. På sit møde med Wolfowitz sidst i marts 2002 havde statsminister Fogh Rasmussen erklæret sin enighed med dette og havde opfordret til, at administrationen fremlagde sine beviser herom. I en notits fra Udenrigsministeriets Sikkerhedspolitiske Kontor og Kontoret for Mellemøsten, Nordafrika og Latinamerika den 10. september 2002 gjorde embedsmændene sig overvejelser om hvilke argumenter, der var mest velegnede til at vinde opbakning til en eventuel aktion mod Irak. Embedsmændene fastslog utvetydigt, at truslen fra masseødelæggelsen var mest velegnet: "Det vil være af stor betydning for den brede opbakning til en evt. militær operation mod Irak, at denne legitimeres i Iraks besiddelse af masseødelæggelsesvåben (WMD), dokumenterede vilje til at bruge WMD og systematisk overtrædelse af Sikkerhedsrådets resolutioner vedr. Irak."³⁷⁹ Der imod frarådede embedsmændene at begrunde aktionen med regimets undertrykkelse og behovet for regimeskift, da en sådan fremgangsmåde ville vanskeliggøre FN-sporet og "skabe instinktiv modvilje blandt de øvrige autokratiske arabiske stater."³⁸⁰ Embedsmændene synes således i begyndelsen af september 2002 at have valgt den samme strategi som Bushs og Blairs regeringer, nemlig at anvende truslen fra de irakiske masseødelæggelsesvåben, samt regimets modvilje mod at lade sig afvæbne, som argumentet for at gribe ind.

Regeringen var derfor interesseret i USA's og Storbritanniens oplysninger om truslen, som blev fremlagt i efteråret 2002. Dagen efter offentliggørelsen af det britiske dossier udarbejdede Udenrigsministeriets Sikkerhedspolitiske Kontor en notits til udenrigsministeren om de britiske oplysninger. Embedsmændene understregede indledningsmæssigt, at vurderingerne var behæftet med betydelig usikkerhed, at irakerne havde gjort sig bestræbelser på at skjule deres aktiviteter, og at der ingen sikker viden var om tiden

379 Notits, Sikkerhedspolitisk Kontor og Kontoret for Mellemøsten, Nordafrika og Latinamerika, "Foreløbige overvejelser vedr. de bredere og mere langsigtede hensyn omkring en evt. militær operation mod Irak", 10. september 2002, pk. 6, j.nr.105.1.77, UM.

380 Notits, Sikkerhedspolitisk Kontor og Kontoret for Mellemøsten, Nordafrika og Latinamerika, "Foreløbige overvejelser vedr. de bredere og mere langsigtede hensyn omkring en evt. militær operation mod Irak", 10. september 2002, pk. 6, j.nr.105.1.77, UM.

efter 1998. Derefter redegjorde embedsmændene for hovedkonklusionerne i dossieret: Irak havde ikke operationsklare kernevåben, men havde bevaret sit personel og viden og ville kunne fremstille kernevåben på få måneder, hvis regimet skaffede sig det nødvendige fissile materiale (her omtaltes påstanden om uran fra Niger); Irak havde lagret og genoptaget produktionen af kemiske og biologiske våben, men var hæmmet af manglen på fremføringsmidler; endelig havde Irak genoptaget sine missilprogrammer siden 1998, men kapaciteten blev betegnet som beskeden (her nævntes dossierets påstand om, at nogle våben kunne indsættes på 45 minutter).³⁸¹ På den ene side var embedsmændene omhyggelige med at understrege oplysningernes usikkerhed, på den anden side gentog de ukritisk vurderingerne fra det britiske dossier. Selvom en embedsmand, der havde deltaget i en briefing om indholdet af det britiske "dossier", rapporterede til statsministeren, at der ikke var noget nyt af efterretningsmæssig art i materialet, som bekræftede de åbne og lukkede kilder, som regeringen allerede var i besiddelse af,³⁸² blev det fejlbehæftede britiske dossier taget for gode varer og lå til grund for regeringens erklæringer om Iraks masseødelæggelsesvåben, som det vil fremgå senere.

Derimod synes CIA's offentliggjorte nationale efterretningsvurdering ikke at have sat sig samme spor i det danske materiale. Efter offentliggørelsen kommenterede ambassaden i Washington, at dokumentet mindede om Blairs "dossier" og fremhævede uenigheden blandt amerikanske efterretningsanalytikere om formålet med de irakisk-indkøbte aluminiumsrør: "Ifølge ambassadens oplysninger har dette emne været årsag til omfattende diskussion i

381 Notits, Sikkerhedspolitisk Kontor, UM til udenrigsministeren, "Iraks besiddelse af masseødelæggelsesvåben (WMD)", 25. september 2002, pk. 7, j.nr.105.1.77, UM. Påført i hånden: "Vist um'en 26/9".

382 Notat, STM til statsministeren, "Britisk rapport om irakiske masseødelæggelsesvåben", 23. september 2002, Sikkerhedsarkivet, STM. Den daværende britiske FN-ambassadør Jeremy Greenstock har berettet, at han var utilfreds med kvaliteten af dossieret: "I muttered a couple of times and was then advised by the Foreign Office to shut up." Se Greenstock 2017, *Iraq*, s. 112.

det amerikanske efterretningsmiljø.³⁸³ Ud over dette synes materialet ikke at have givet anledning til yderligere interne overvejelser.

Det skal nævnes, at regeringen ved siden af FE's trusselsvurderinger og det britiske og amerikanske materiale modtog enkelte vurderinger fra uafhængige eksperter. Den mest sikre vurdering stammede fra den velrenommerede britiske The International Institute For Strategic Studies (IISS), der i begyndelsen af september udsendte *Iraq's Weapons of Mass Destruction: A Net Assessment. An IISS Strategic Dossier*. IISS understregede, at der ikke fandtes nogen sikker viden om Iraks aktiviteter siden 1998, men vurderede, at det var et "fornuftigt bud", at regimet kunne fremstille et kernevåben på få måneder med det nødvendige fissile materiale; at Irak sandsynligvis havde bevaret nogle biologiske og kemiske våben og ville være i stand til at genstarte produktionen på civile anlæg indenfor kort tid; og at regimet havde beholdt omkring 20 al-Hussein missiler med en rækkevidde på 650 km. Da ambassaden i London sendte rapporten til Udenrigsministeriet, blev det bemærket, at den britiske regering ville gå længere end IISS i sit kommende "dossier", som var beregnet på at påvirke opinionen.³⁸⁴

Andre eksperter var mere usikre på eksistensen af masseødelæggelsesvåben. Major Peter C. Alexa påpegede i et papir fra Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI), der analyserede IISS-rapporten og "dossieret", at nøgleordet var uvished. Majoren vurderede på linje med Statsministeriet, at der ikke var fremkommet nye oplysninger, at oplysningerne om kemiske og biologiske våben udgjorde stærke indicier, og at konklusionerne var behæftet med stor usikkerhed: "Det problematiske i denne situation er, at man kan blive nødt til at handle på et ufuldstændigt beslutningsgrundlag, fordi alternativet til ikke at handle kan være skræmmende."³⁸⁵ Hvis politikerne ikke var klare over efterretningsmaterialets usikkerhed,

383 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 793, "CIA udgiver rapport om Iraks masseødelæggelsesvåben", 6. oktober 2002, pk. 7, j.nr.105.1.77, UM.

384 Indberetning, amb. London til UM nr. 637, "Vurdering af Iraks WMD-kapacitet: Rapport fra International Institute for Strategic Studies", 9. september 2002, pk. 37, j.nr.179.D.3.a., UM. Se også The International Institute for Strategic Studies 2002, *Iraq's Weapons of Mass Destruction*.

385 DUPI research brief nr. 10, Peter C. Alexa, "Rapporter om Iraks masseødelæggelsesvåben: Intet nyt fra våbenfronten?", 25. september 2002, pk. 7, j.nr.105.1.77, UM.

havde de en mulighed for at orientere sig, da Det Udenrigspolitiske Nævn og Forsvarsudvalget afholdt et møde med indkaldte eksperter (bl.a. den tidligere leder af UNSCOM, svenskeren Ralf Ekeus, den tidligere våbeninspektør, amerikaneren Scott Ritter og Lars Erslev Andersen, forsker i terror og Mellemøsten) i begyndelsen af november. De var enige om, "at der ikke var beviser for at Irak besad masseødelæggelsesvåben", da man ikke vidste, hvad Irak havde lavet siden 1998.³⁸⁶

Samlet set var der betydelig forskel på vurderingerne om Iraks masseødelæggelsesvåben blandt de oplysninger, som regeringen modtog i efteråret 2002. Mens de amerikanske og britiske efterretningstjenester ikke gav udtryk for nogen tvivl om, at Saddam Hussein havde biologiske og kemiske våben samt missiler, og at han inden for relativt kort tid kunne fremstille kernevåben under de rette omstændigheder, gentog FE de samme vurderinger, men understregede samtidig, at der ingen sikker viden fandtes, mens flere uafhængige eksperter fremhævede uvisheden, og at vurderinger i bedste fald var rimelige gæt.

Politikere og embedsmænd, som udredningen har talt med, fortæller samstemmende, at alle troede, at Saddam Hussein havde masseødelæggelsesvåben, og ingen synes at have rejst tvivl om antagelsen. En embedsmand henviser til, at selv de franske og tyske efterretningstjenester troede, at masseødelæggelsesvåbnene fandtes,³⁸⁷ mens en anden embedsmand havde det indtryk, at ingen af dem, som han talte med i Statsministeriet, Forsvarsministeriet eller FE tvivlede på, at Saddam stadig havde masseødelæggelsesvåben.³⁸⁸ Anders Fogh Rasmussen og Per Stig Møller påpeger beg-

386 Resumé, Det Udenrigspolitiske Nævns Parlamentarisk Afdeling, "Resumé af eksperternes oplæg ved internt møde om den irakiske trussel i Det Udenrigspolitiske Nævn og Forsvarsudvalget tirsdag den 5. november 2002", 7. november 2002, pk. 7, j.nr.105.1.77, UM. Udenrigsministeriet blev også bekendt med, at det var den franske vurdering, at Iraks masseødelæggelsesvåben ikke udgjorde en stor trussel, se indberetning, amb. Paris til UM, "Franske synspunkter omkring Irak", 20. september 2002, pk. 7, j.nr.105.1.77, UM. Det skal understreges, at der ikke var tale om en officiel samtale.

387 Interview, anonym embedsmand, 26. juni 2018, Krigsudredningens arkiv. Det skal bemærkes, at de franske tjenester nok troede, at der fandtes masseødelæggelsesvåben, men de var mere forsigtige i deres vurderinger af den trussel, som våbnene udgjorde, se Bozo 2016, *A History of the Iraq Crisis*, s. 152-158.

388 Interview, anonym embedsmand, 18. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

ge, at der også var generel enighed blandt Folketingets partier om våbnenes eksistens.³⁸⁹

”Beviserne skulle kunne holde i Byretten”

Udadtil gav regeringen ikke udtryk for megen tvivl om eksistensen af Iraks masseødelæggelsesvåben. Efter et møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 6. september 2002 erklærede statsminister Anders Fogh Rasmussen: ”Jeg er ikke det mindste i tvivl om, at han råder over masseødelæggelsesvåben og ønsker at fremstille dem. Det kan verden ikke være ligeglad med,” og adspurgt om han lå inde med beviser, gentog han, at han ingen tvivl havde: ”Det skulle være mærkeligt, om han ikke har dem. Han har tidligere brugt masseødelæggelsesvåben.”³⁹⁰ I sin tale ved Folketingets åbning 1. oktober 2002 opfordrede statsministeren FN til at leve op til sit ansvar og efter mere end ti års forsøg over for Irak sætte et stop for spredningen af masseødelæggelsesvåben og tilføjede med et skrækindjagende billede: ”Det er for sent, når først giftgassen er spredt over én af vore store byer.”³⁹¹ Dette var tre uger efter Condoleezza Rice havde fremmanet billedet af en padderhattesky, og det er ikke utænkeligt, at statsministerens formulering var inspireret heraf. Under alle omstændigheder gjorde formuleringen det klart, at statsministeren ikke tvivlede på, at masseødelæggelsesvåbnene fandtes, og at truslen var overhængende. Anders Fogh Rasmussen har betegnet formuleringen som et stykke politisk retorik, der byggede på det, som alle troede, og han tilføjer, at talen ville blive for tung, hvis man skulle medtage alle FE’s oplysninger.³⁹² Udenrigsminister Per Stig Møller tog ikke ordet under den efterfølgende debat, men i det beredskabspapir, som Udenrigsministeriet havde udarbejdet for alle tilfælde, var der heller ikke den store tvivl at

389 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018; Per Stig Møller, 11. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

390 ”Fogh: Irak har masseødelæggelsesvåben”, *Jyllands-Posten*, 7. september 2002.

391 Statsministeriet 2002, ”Statsminister Anders Fogh Rasmussens tale ved Folketingets åbning tirsdag den 1. oktober 2002”, 1. oktober 2002.

392 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

spore, idet papiret refererede hovedkonklusionerne fra det britiske dossier (formentlig på baggrund af notitsen af 25. september).³⁹³

Udenrigsministeren gav et ganske anderledes indtryk, da han orienterede Det Udenrigspolitiske Nævn på møder i september og oktober 2002, altså før og efter åbningstalen og den efterfølgende debat. På nævnsmødet 19. september understregede udenrigsministeren, at omfanget af de irakiske masseødelæggelsesvåben ikke var kendt, da våbeninspektørerne blev trukket ud i 1998, selvom USA og Storbritannien var overbeviste om, at irakerne fortsat lå inde med biologiske og kemiske kampstoffer. Udenrigsministerens udsagn blev rost af oppositionen (Villy Søvndal, SF), som erklærede: "Det stod i modsætning til statsministeren, der i Nævnet havde virket meget overbevist om, at Saddam Hussein havde masseødelæggelsesvåben."³⁹⁴ Per Stig Møller understregede, at iagttagere var meget uenige om, hvorvidt Irak fortsat havde masseødelæggelsesvåben og tilføjede, "at beviserne skulle kunne holde i Byretten",³⁹⁵ hvilket udløste en ny omgang ros. På det efterfølgende nævnsmøde gentog udenrigsministeren, at det var uvist, om Irak fortsat havde masseødelæggelsesvåben og karakteriserede CIA's nationale efterretningsvurdering og det britiske dossier som ubekræftede oplysninger.³⁹⁶ Det kan konstateres, at statsministerens offentlige udtalelser ikke stemte overens med udenrigsministerens udtalelser bag lukkede døre.

Det kan ligeledes konstateres, at der skete stramninger af vurderingerne om Iraks masseødelæggelsesvåben, når regeringen skulle udtale sig i Folketinget. Den 14. november blev der afholdt forespørgselsdebat, og blandt de anmeldte spørgsmål var "Vil den

393 Baggrundsnotits, Sikkerhedspolitisk Kontor og Kontoret for Mellemøsten, Nordafrika og Latinamerika, UM til udenrigsministeren, "Beredskab: Irak. Folketingets åbningsdebat d. 3. oktober 2002", 1. oktober 2002, pk. 10, j.nr.5.D.72.a., UM.

394 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 19. september 2002 kl. 15.30", 19. september 2002, pk. 2, j.nr.3.E.92-2002, UM.

395 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 19. september 2002 kl. 15.30", 19. september 2002, pk. 2, j.nr.3.E.92-2002, UM.

396 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 9. oktober 2002 kl. 15.00", 9. oktober 2002, pk. 2, j.nr.3.E.92-2002, UM.

danske regering støtte et USA-ledet angreb på Irak?”³⁹⁷ I den forbindelse udarbejdede Udenrigsministeriet beredskabstalepunkter til statsministeren og udenrigsministeren, hvori der blev gjort opmærksom på manglen på sikker viden om Iraks aktiviteter, hvor efter det hed:

”Vi er ret sikre på, at Irak *ikke* besidder operationsklare kernevåben. Men vi ved også, at de forsøger at udvikle dem. ... Hvis irakerne skal producere det [fissilt materiale] selv, vil det tage adskillige år, inden de vil have operationsklare kernevåben. Skulle det derimod lykkes dem at skaffe det fra udlandet – og det har de forsøgt på – kan Irak have kernevåben måske allerede måneder efter.

Til gengæld er vi ret sikre på, at Irak har aktive programmer til produktion af såvel kemiske som biologiske våben. ... Vi er også temmelig sikre på, at Irak besidder missiler, der har en rækkevidde på over 150 km, ... ”³⁹⁸

Beredskabstalepunkterne, der ikke blev anvendt af ministrene under forespørgselsdebatten, gengav usikkerheden ved kildegrundlaget (som blev fremhævet i FE’s trusselsvurderinger og ministeriets egne notitser), mens formuleringen ”vi er ret sikre på” nok var en stramning af FE’s formulering ”sandsynligt”. Der til kom, at ministeriets embedsmænd valgte den korteste nævnte periode (måneder), som stammede fra IISS-rapporten, i ministrenes svar

397 Folketinget 2003, ”F 3: Forespørgsel til statsministeren og udenrigsministeren om et militært angreb på Irak”, 14. november 2002. Et medfølgende spørgsmål F 14 var: ”Hvad kan regeringen oplyse om bestræbelserne på i FN’s Sikkerhedsråds regi at sikre afvikling af Iraks masseødelæggelsesvåben og om sin egen indsats som formandskab i EU for at tilvejebringe en fælles holdning?” Se Folketinget 2003, ”F 14: Forespørgsel til statsministeren og udenrigsministeren om sikring af afvikling af Iraks masseødelæggelsesvåben”, 14. november 2002.

398 Beredskabstalepunkter, UM, ”Beredskabstalepunkter”, vedhæftet intern e-mail, 25. oktober 2002, pk. 6, j.nr.6.U.591, UM.

vedrørende Iraks kernevåbenprogram, i stedet for den længere periode (et til to år), som var FE's vurdering.³⁹⁹

Selvom beredskabstalepunkterne ikke blev anvendt, blev de formentlig brugt som grundlag for Statsministeriets talepunkter til statsministeren, hvor al usikkerhed var forsvundet og det kort og godt blev slået fast: "Vi er overbeviste om, at regimet i Irak i dag besidder masseødelæggelsesvåben og missiler. Udenrigsministeren vil bagefter redegøre nærmere herom."⁴⁰⁰ Statsministeren fulgte talepunktet næsten ord for ord under forespørgselsdebatten 14. november.⁴⁰¹ Formuleringen må siges at være en stramning af FE's trusselsvurderinger og Udenrigs- og Forsvarsministeriets notater, der understregede den usikkerhed, som vurderingerne om Iraks masseødelæggelsesvåben var behæftet med. Anders Fogh Rasmussen forklarer i dag, at der ikke var nogen på dét tidspunkt, der rigtigt anfægtede, at Irak havde masseødelæggelsesvåben. Den tidligere statsminister tilføjer, at regeringen på daværende tidspunkt var fuldt optaget af andre spørgsmål (blandt andet EU-formandskabet og udvidelsen af EU og NATO), og at det derfor ikke var muligt at redegøre for alle nuancer og betænkeligheder.⁴⁰²

Under den samme debat nævnte udenrigsministeren det britiske dossier og CIA's nationale efterretningsvurdering, der ifølge ministeren "dokumenterer", at Irak havde fortsat sine masseødelæggelsesprogrammer;⁴⁰³ det var de samme efterretningsvurderinger, som ministeren havde karakteriseret som ubekræftede i Det Udenrigspolitiske Nævn den 9. oktober.⁴⁰⁴ Udenrigsministeren ignorerede enhver usikkerhed eller tvivl, som han havde givet udtryk for i Nævnet, og som også blev understreget af FE's analytiske

399 FE 2002, "Iraks masseødelæggelsesvåben", 22. oktober 2002.

400 Udkast, STM, "Udkast til besvarelse af forespørgsel F3 og F14 om Irak den 14. november 2002. Statsministerens redegørelse", vedlagt covernote dateret 8. november 2002, dok.nr. 81, j.nr.5410-35, STM.

401 Folketinget 2003, "F 3: Forespørgsel til statsministeren og udenrigsministeren om et militært angreb på Irak", 14. november 2002.

402 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

403 Folketinget 2003, "F 3: Forespørgsel til statsministeren og udenrigsministeren om et militært angreb på Irak", 14. november 2002.

404 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 9. oktober 2002 kl. 15.00", 9. oktober 2002, pk. 2, j.nr.3.E.92-2002, UM.

re og Udenrigsministeriets embedsmænd, i sin fremstilling af den irakiske trussel:

”Landet er i besiddelse af kemiske og biologiske våben samt missiler med længere rækkevidde end den af FN tilladte grænse på 150 km. Såfremt der ikke gribes ind, vil landet formentlig oven i købet have udviklet sit eget atomvåben i dette årti. Og hvad værre er, hvis Irak får fingre i beriget uran eller plutonium, vil landet formentlig kunne have en atombombe inden for et års tid.”⁴⁰⁵

Indtrykket er, at udenrigsministeren synes at stramme trusselsvurderingerne, således at sandsynligheden for eksistensen af masseødelæggelsesvåben vurderes højere, end der er belæg for i det bagvedliggende materiale. Ved at vælge en kort periode på ”inden for et års tid” bidrog udenrigsministeren til at konstruere en overhængende irakisk trussel; deraf fulgte logisk, at der ikke var megen tid til våbeninspektioner, før der måtte gribes ind.⁴⁰⁶ Dette betyder imidlertid ikke, at ministrene bevidst løj om masseødelæggelsesvåbnene, sådan som kritikere senere har hævdet. Som Frédéric Bozo har fremført i sin beskrivelse af de amerikanske og britiske beslutningstageres udmeldinger, de overdrev truslen, men de troede oprigtigt på den i lyset af det ændrede trusselsbillede efter den 11. september.⁴⁰⁷

”The Day After”

Det andet vigtige emne for de danske myndigheder i efteråret 2002 vedrørende Irak var spørgsmålet om USA’s hensigt med et eventuelt militært angreb. Under hele forløbet op til krigens udbrud insisterede den danske regering på, at formålet var at gennem-

405 Folketinget 2002-2003, ”F 3: Forespørgsel til statsministeren og udenrigsministeren om et militært angreb på Irak”, 14. november 2002.

406 Denne kritik har tidligere været fremført, se Aagaard 2005, *I nationens tjeneste*, s. 82; Elkjær 2008, *Kære statsminister! Løgnen om krigen i Irak*, s. 44-46.

407 Bozo 2016, *A History of the Iraq Crisis*, s. 9-10, 151-152.

tvinge FN's krav om afvæbning, og at målet ikke var regimeskift i Baghdad. Men spørgsmålet er, om det gav nogen mening at skelne mellem afvæbning og regimeskift; som den danske ambassade i London refererede det britiske Foreign and Commonwealth Office for at have meddelt: "Målsætningen for UK's Irak-politik er afvæbning af Saddam, men konsekvenserne af en militær aktion ville med sikkerhed blive 'regime change' i Irak."⁴⁰⁸ Dette fremgik også af en rapport fra FE, der fastslog, at den amerikanske strategi var blevet ændret fra inddæmning til regimeskift. FE vurderede bl.a., at det forekom urealistisk at tro på, at en militær operation kunne undgås ved at Saddam Hussein blev fjernet af interne modstandere, enten ved et kup eller attentat. FE forudså også, at der var en realistisk fare for, at den irakiske stat gik i opløsning efter et angreb, og at den amerikanske militære tilstedeværelse derfor måtte forventes at vare i adskillige år.⁴⁰⁹

I oktober begyndte de amerikanske overvejelser om post-Saddam Irak at tage konkret form. Vores viden i dag om forløbet er langt fra fuldstændigt, men ifølge en række kilder var flere dele af administrationen optaget af at udarbejde planer for den såkaldte "Phase IV".⁴¹⁰ I løbet af efteråret udarbejdede og godkendte The Principals' Committee, bestående af de øverste sikkerheds- og udenrigspolitiske beslutningstagere, et papir om USA's mål i Irak, hvoraf det fremgik, at administrationen stræbte efter at etablere en demokratisk retsstat, som respekterede de fundamentale menneskerettigheder og levede i fred med sine naboer. Dette skulle ske ved at sørge for sikkerhed, genopbygning og humanitær hjælp og etablering af en overgangsadministration, der skulle sikre overgangen til en valgt irakisk regering.⁴¹¹ Planlægningen for Iraks udvikling efter krigen foregik i State Department ("Future of Iraq

⁴⁰⁸ Indberetning, amb. London til UM nr. 638, "Irak – UKs forventninger til FN-sporer, dokumentation for WMD i Irak og 'the morning after'", 10. september 2002, pk. 37, j.nr.179.D.3.a., UM.

⁴⁰⁹ Notat, FE, "Amerikanske bestræbelser på regimeskift i Irak", 17. september 2002, pk. 3, j.nr.AD.SAG.179.D.3.a., UM.

⁴¹⁰ Det amerikanske militær inddelte militære operationer i fire faser: "Phase I" var forberedelse, "Phase II" opbygning af slagmarken, "Phase III" afgørende operationer og "Phase IV" operationer efter krigshandlingernes ophør, se Herspring 2008, *Rumsfeld's Wars*, s. xxi.

⁴¹¹ Rice 2002, "Iraq: Goals, Objectives, Strategy", 29. oktober 2002.

Project”), Pentagon (Central Command, Joint Chiefs of Staff og Douglas J. Feiths Office of Special Plans) samt National Security Council i Det Hvide Hus,⁴¹² men arbejdet var ineffektivt og led af manglende koordination.⁴¹³ Hvor administrationen tegnede et ”worst case” scenarie af Iraks masseødelæggelsesvåben og valgte de mest negative vurderinger, var der en tendens til at tegne et ”best case” scenarie med hensyn til post-Saddam Irak. Beslutningstagerne valgte at tro på de mest optimistiske profetier om, at de amerikanske styrker ville blive modtaget som befriere, og at irakerne længtes efter at opbygge et pro-vestligt frit og demokratisk system, og advarsler om, at der var en fare for, at Irak ville gå i opløsning eller bryde ud i borgerkrig, blev ignoreret.⁴¹⁴

Den største hindring for en effektiv planlægning kom fra forsvarsminister Rumsfeld, som frygtede, at hvis det amerikanske militær blev trukket ind i stabilisering og genopbygning, ville det gøre det umuligt at opfylde hans vision om at gennemføre invasionen med en lille, højteknologisk og fleksibel styrke. Rumsfeld pressede således general Franks til at skære invasionsstyrken ned fra de oprindeligt planlagte 500.000 mand til blot 145.000 mand. Dermed var grunden lagt til USA’s efterfølgende fiasko i Irak – der var simpelthen for få tropper til at kontrollere Irak og sørge for befolkningens sikkerhed efter krigen.⁴¹⁵ Det var ikke fordi Rumsfeld var uden viden om det risikable ved en lille invasionsstyrke; en af hans rådgivere advarede ham om planerne for mobiliseringen af militærets reserver til operationen: ”It does not appear from the

412 Feith 2008, *War and Decision*, s. 275-298.

413 Ricks 2007, *Fiasco*, s. 78-80, 109-111; Packer 2007, *The Assassins’ Gate*, s. 110-120; Isikoff og Corn 2007, *Hubris*, s. 196-198.

414 Isikoff og Corn 2007, *Hubris*, s. 199.

415 Packer 2007, *The Assassins’ Gate*, s. 118; Herspring 2008, *Rumsfeld’s Wars*, s. 91-95, 103-109. Tommy Franks’ forgænger som øverstbefalende for Central Command, general Anthony Zinni, vurderede, at det ville kræve en styrke på 400.000 mand at invadere og besætte Irak, se Herspring 2008, *Rumsfeld’s Wars*, s. 73.

plan presented that much provision has been made for post-hostilities responsibilities.”⁴¹⁶

På samme tidspunkt kom den danske ambassade i Washington på sporet af planlægningen for regimeskift. I en indberetning til Udenrigsministeriet i midten af oktober 2002 meddelte ambassaden, at planlægningen nu gik på højtryk, og at embedsmændene var begyndt at tale om den. Ifølge disse var det USA's mål at bevare Iraks territoriale integritet og enhed, finansiere genopbygningen med indtægterne fra Iraks olieindtægter og etablere et demokratisk styre (en præcis gengivelse af Principals' Committee-papiret); administrationens overvejelser omfattede også udrensningen af de vigtigste medlemmer af Baath-partiet og retsforfølgelse af krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden. Splittelsen blandt eksil-irakerne havde betydet, at de amerikanske planlæggere havde forladt idéen om en overgangsregering til fordel for etableringen af en militær administration, som ville overlade magten til en civil regering. Planlæggerne var begyndt at indse, at der ikke ville blive tale om en kortvarig "Phase IV", og de forudså, at det kunne tage op til 10 til 15 år at udvikle et stabilt demokrati og frit marked, hvilket ville gøre det muligt for en ny generation af irakiske ledere at træde frem. Ambassaden berettede, at der foregik en debat i USA, om Irak ville være det første skridt hen imod en demokratisering af Mellemøsten, sådan som de neokonservative forestillede sig det.⁴¹⁷ En uge senere kunne ambassaden rapportere, at planlægningen var løbet ind i problemer, som skyldtes manglen på klare retningslinjer, vanskeligheder ved at vurdere hvordan overgangen fra "Phase III" til "Phase IV" ville foregå og State Department's modvilje mod eksilirakerne. Planlæggerne antog, at amerikanerne ville blive modtaget som befriere, og at eventuelle uroligheder ville blive rettet mod det forhadte regime; de vurderede, at 10.000 specialstyrker ville kunne opretholde ro og orden efter invasionen. Planlæggerne forestillede sig også, at med-

416 U.S. Department of Defense 2002, "Reserve Mobilization 'Requirements' – Snowflake", 11. oktober 2002.

417 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 835, "Irak: Overvejelser om 'The Day After'", 17. oktober 2002, pk. 7, j.nr.105.I.77, UM.

lemmer af Baath-partiet ville blive udrenset, men det var usikkert hvor langt ned i samfundet udrensningen ville nå. Men budskabet om hensigterne med operationen var klar: "Pentagon lægger vægt på et reelt regimeskift. ... Af det amerikanske ønske om regimeskift kan udledes, at etablering af et demokratisk styre vil være blandt opgaverne", rapporterede ambassaden.⁴¹⁸

Washington-ambassadens indberetninger i efteråret 2002 gjorde det således klart, at Bush-administrationen – hvis det kom til et militært angreb – havde til hensigt og lagde planer om at gennemføre et regimeskift i Baghdad og etablere demokrati. Dette var da også, hvad Udenrigsministeriet meddelte udenrigsminister Per Stig Møller. Ifølge nogle talepunkter til ministeren i august havde præsident Bush sagt, at USA ønskede et regimeskift i Irak,⁴¹⁹ og to måneder senere fremgik det af ministeriets beredskabstalepunkter til Folketingets åbningsdebat, at ved et provokeret regimeskift påtog det internationale samfund sig ansvaret for Iraks fredelige og demokratiske udvikling; det blev tilføjet, at der ville være behov for international tilstedeværelse i Irak i mere end et par år efter en invasion.⁴²⁰

Dette var imidlertid ikke, hvad regeringen oplyste overfor Folketinget eller offentligheden. Under hele forløbet op til krigen i marts 2003 var det statsministeren og udenrigsministerens budskab, at hensigten med at lægge pres på Irak var at afvæbne landet ifølge Sikkerhedsrådets resolutioner, og at spørgsmålet om, hvad der ville ske i tilfælde af, at Irak ikke fulgte kravene, var hypotetisk, hvorfor ministrene afviste at beskæftige sig med emnet. Et eksem-

418 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 864, "Irak – Pentagon om 'The Day After'", 24. oktober 2002, pk. 37, j.nr.179.D.3.a., UM. Ifølge ambassaden var administrationens betegnelse for regimeskift under "Phase IV" "the Day After", se f.eks. indberetning, amb. Washington til UM nr. 901, "Irak", 4. november 2002, pk. 7, j.nr.105.I.77, UM. Det må siges at være en underlig valgt betegnelse for den planlagte omvæltning i Irak; "The Day After" var titlen på en film, der blev bragt i amerikansk TV den 20. november 1983, og som viste de katastrofale følger af en atomkrig på byen Lawrence, Kansas. Filmen skal have gjort et betydeligt indtryk på præsident Ronald Reagan.

419 Beredskabstalepunkter, UM, "Beredskabstalepunkter til udenrigsministeren", 7. august 2002, pk. 10, j.nr.5.D.72.a., UM.

420 Baggrundsnotits, Sikkerhedspolitisk Kontor og Kontoret for Mellemøsten, Nordafrika og Latinamerika, UM til udenrigsministeren, "Beredskab: Irak. Folketingets åbningsdebat d. 3. oktober 2002", 1. oktober 2002, pk. 10, j.nr.5.D.72.a., UM.

pel er mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn 19. september 2002. To gange rejste Søren Søndergaard (Enhedslisten) spørgsmålet om, hvad der ville komme efter Saddam Hussein. Første gang svarede udenrigsministeren, at han ikke havde talt om regimeskift, at det ikke var op til ham, men måtte være op til den irakiske befolkning, og at det handlede om at fjerne Iraks masseødelæggelsesvåben. Anden gang svarede udenrigsministeren, at det var op til Saddam Hussein, om der ville ske et regimeskift, forstået på den måde, at diktatoren kunne undgå at blive fjernet, hvis han samarbejdede med FN og lod sig afvæbne. Udenrigsministeren tilføjede, at det var den arabiske befolkning, der selv bestemte over deres fremtid.⁴²¹ Udenrigsministerens udtalelser var ikke fuldt dækkende, hvad angik den irakiske befolknings rolle (det var USA, der bestemte, om Saddam skulle fjernes), og at målet var begrænset til afvæbning (som det britiske FCO havde understreget, var afvæbning i praksis lig regimeskift).

FN-sporet: Diplomati eller legitimering?

Præsident Bush besluttede sig som tidligere nævnt for at gå til FN og anmode om en ny og skærpet resolution i begyndelsen af september 2002. Chefen for UM's Sikkerhedspolitiske kontor blev under sit besøg i Washington underrettet om beslutningen af embedsmænd i NSC, der oplyste, at administrationen havde valgt en multilateral tilgang og dermed FN-sporet.⁴²² Den amerikanske ambassade i København orienterede i fortrolighed Udenrigsministeriet om indholdet af Bushs tale til FN's generalforsamling den følgende dag, og anmodede den danske regering om at vise sin støtte.⁴²³ Næste dag talte statsminister Anders Fogh Rasmussen i sin egenskab som fungerende EU-formand til FN, hvor han støt-

421 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 19. september 2002 kl. 15.30", 19. september 2002, pk. 2, j.nr.3.E.92-2002, UM.

422 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 677, "N.SP-chefens samtaler i Washington den 5.-6. september 2002 - Irak", 6. september 2002, pk. 6, j.nr.105.I.77, UM.

423 Notits, USA, Vesteuropa og Japan kontoret, UM til Udenrigsministeriets direktør m.fl., "Synopsis af Præsident Bush' tale i FN. Anmodning om positiv respons", 12. september 2002, pk. 34, j.nr.5.D.32.a., UM.

tede Bushs krav om, at Irak skulle genoptage samarbejdet med våbeninspektørerne. Han tilføjede, at hvis irakerne nægtede at overholde deres forpligtigelser, måtte Sikkerhedsrådet leve op til sit ansvar.⁴²⁴ Våbeninspektørerne støttede også USA's linje; Blix (UNMOVIC) og ElBaradei (IAEA) meddelte Washington-ambassaden, at truslen om en militær aktion var nødvendig for at presse Saddam Hussein til at samarbejde, og de støttede ønsket om en styrket resolution.⁴²⁵

Spørgsmålet er, om hensigten med tvangsdiplomati var, sådan som den britiske regering fremførte, at militær magt kun ville blive anvendt, hvis Irak nægtede at lade sig afvæbne,⁴²⁶ eller, som kritikerne har hævdet, om det hele tiden var hensigten fra USA's side at anvende militær magt. Som tidligere nævnt skrev en embedsmand i Statsministeriet i sommeren 2002, at USA regnede med, at Saddam Hussein ville afvise våbeninspektørerne, hvilket ville give USA grundlaget for at intervenere. Der er flere tegn i arkivmaterialet, der peger i retning af, at i hvert fald nogle personer i Bush administrationen var af den opfattelse, at hele manøvren med at gå til FN havde til formål at lette vejen for en militær aktion. En højtstående embedsmand fra State Department besøgte Statsministeriet kort før Bushs tale til FN og gav udtryk for sin skepsis over for nytten af våbeninspektioner. "Irak havde ikke i sinde at lade sig afvæbne, og ville derfor ikke gå ind i noget bona fide-samarbejde herom", forudså amerikaneren og bemærkede, at europæerne nærrede sig selv, hvis de troede, at våbeninspektioner var løsningen på problemet.⁴²⁷ Efter chefen for UM's Sikkerhedspolitiske kontors samtaler med embedsmænd fra NSC beskrev Washington-ambassaden FN-sporet på følgende måde: "Øvelsen gik simpelthen ud på

424 Statsministeriet 2002, "Statsminister Anders Fogh Rasmussen taler ved FN's Generalforsamling", 12. september 2002.

425 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 792, "Blix og El Baradei til møder i Washington", 5. oktober 2002, pk. 7, j.nr.105.1.77, UM.

426 Greenstock 2017, *Iraq*, s. 106.

427 Notat, STM, "Besøg af [...] den 3. september 2002", 3. september 2002, dok.nr. 55, j.nr.5410-35, STM.

at gøre det lettere for allierede at følge USA.”⁴²⁸ En måned senere tilføjede ambassaden midt i forhandlingerne i Sikkerhedsrådet om en ny resolution, at kilder i administrationen mente, at man havde opfyldt Storbritanniens ønsker ved at samarbejde med Rådet. Ifølge ambassadens kilder stræbte administrationen efter en afklaring i FN senest ved det amerikanske midtvejsvalg, som skulle afholdes den 5. november, således at våbeninspektionerne kunne begynde så betids, ”at en militær operation kan nås inden det af klimatiske grunde er for sent, dvs. senest 1. marts.”⁴²⁹ Dette må forstås sådan, at Bush-administrationen så FN-sporet, dvs. vedtagelsen af en ny resolution og iværksættelsen af våbeninspektioner, som en metode til at legitimere en senere planlagt militær aktion. At dette var korrekt bekræftedes senere af en embedsmand i FCO, der ifølge en indberetning oplyste, at den tidsplan, som Sikkerhedsrådet var ved at blive enige om, indebar, at UNMOVIC ville få 60 dage til inspektioner og aflevere sin rapport til Rådet 14 dage før ”den fastsatte frist for at foretage krigshandlinger i området (1. marts 2003).”⁴³⁰ Kilder i Washington og London var således enige om, at Bush-administrationen forventede en resultatløs inspektionsrunde efterfulgt af en invasion omkring den 1. marts 2003.

Den danske regering modtog også oplysninger om, at det til trods for, at FN-sporet drejede sig om at gennemføre den fredelige afvæbning af Irak, havde Bush-administrationen ikke opgivet sit mål – regimeskift i Bagdad. I midten af november bemærkede ambassaden i Washington, at administrationens retorik havde ændret sig fra regimeskift til afvæbning, men understregede: ”At Administrationen hermed skulle have opgivet det erklærede mål

428 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 677, ”N.SP-chefens samtaler i Washington den 5.-6. september 2002 - Irak”, 6. september 2002, pk. 6, j.nr.105.I.77, UM. En embedsmand i Forsvarsministeriet vurderede, at Bush havde valgt FN-sporet efter ”henstillinger og råd fra USA’s allieredes om at søge at opnå en FN-legitimitet for et eventuelt angreb mod Irak i form af én eller flere Sikkerhedsrådsresolutioner, der stiller Irak over for et ultimatum om at efterleve Sikkerhedsrådsresolutionerne eller risikere magtanvendelse.” Se notits, FMN, ”Indberetning fra ambassaden i Washington af 8. september d.å. vedr. Irak”, 9. september 2002, fortsat 25. september, dok.nr. 31, j.nr.99-0131/L41-1, FMN.

429 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 824, ”Irak”, 12. oktober 2002, pk. 7, j.nr.105.I.77, UM.

430 Indberetning, amb. London til UM nr. 812, ”Irak – UK-synspunkter vedrørende FN-drøftelser og videre scenarie”, 5. november 2002, pk. 38, j.nr.179.D.3.a., UM.

om regimeskift, er dog usandsynligt. ... Det vil være særdeles vanskeligt for Administrationen at slække på et krav, man i så høj grad har sat sin prestige ind på." De udstationerede diplomater mente, at ændringen skyldtes, at den amerikanske opinion ikke støttede en krig med det formål at fjerne Saddam Hussein fra magten.⁴³¹

Internt synes embedsværket at have delt den amerikanske skepsis med hensyn til, om Irak ville samarbejde fuldt ud med våbeninspektørerne. Da Irak i midten af september meddelte FN, at regimet var beredt på at genoptage våbeninspektionerne, udtrykte en embedsmand i Statsministeriet sin tvivl, om der var tale om et reelt holdningsskift: "Der kan meget vel blot være tale om et forudsigeligt forsøg på at splitte Sikkerhedsrådet eller trække tiden, inden Irak stilles over for uimodståelige krav, i langdrag."⁴³² Udenrigsministeriet udtrykte en lignende skepsis om Iraks indstilling.⁴³³ Det kunne tyde på, at embedsmændene var enige i de amerikanske forudsigelser om, at Saddam Hussein ikke ville deltage i meningsfyldte inspektioner; resultatet ville blive en amerikansk invasion og regimeskift.

Dette var imidlertid ikke, hvad regeringen gav udtryk for udadtil. Her holdt man sig til at erklære sin støtte til FN-sporet – og en eventuel tvivl om nytten heraf, holdt man for sig selv. Da statsminister Fogh Rasmussen talte i telefon med præsident Bush den 9. september, støttede statsministeren FN-sporet, understregede behovet for et nyt mandat fra Sikkerhedsrådet, hvis regimet ikke samarbejdede og opfordrede præsidenten til at fremlægge beviserne for masseødelæggelsesvåben.⁴³⁴ Efter vedtagelsen af Sikkerhedsråds-

431 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 947, "Irak: Status efter vedtagelse af Sikkerhedsrådsresolution", 14. november 2002, pk. 38, j.nr.179.D.3.a., UM. I oktober 2002 udarbejdede FE rapporter om USA's planer for Irak efter Saddams forsøgene på at få de stridende irakiske eksillidere til at enes om en fælles kandidat til Saddams efterfølger, se notits, FMN, "Indberetning fra ambassaden i Washington af 8. september d.å. vedr. Irak", 9. september 2002, fortsat 14. oktober og 23. oktober, dok.nr. 31, j.nr.99-0131/L41-1, FMN.

432 Notat, STM, "Irakiske udenrigsministers brev af g.d. til FN's generalsekretær om FN's våbeninspektørers tilbagevenden", 17. september 2002, dok.nr. 45, j.nr.5410-35, STM.

433 Notits, Sikkerhedspolitisk kontor og Kontoret for Mellemøsten, Nordafrika og Latinamerika, UM, "Foreløbige overvejelser vedr. de bredere og mere langsigtede hensyn omkring en evt. militær operation mod Irak", 23. september 2002, pk. 7, j.nr.105.I.77, UM.

434 Notits, UM, "Regeringens formandskabsudvalg. Departementschefsgruppens møde den 17. september 2002: Irak", 16. september 2002, pk. 10, j.nr.5.D.72.a., UM.

resolution 1441, der krævede Iraks øjeblikkelige og fulde samarbejde med våbeninspektørerne, erklærede regeringen sin støtte til Sikkerhedsrådet og hilste resolutionen velkommen.⁴³⁵ Samtidig afviste ministrene at spekulere om, hvad der eventuelt kunne ske og om Danmarks rolle, hvis Irak nægtede at opfylde FN's krav; som det hed i udenrigsministerens "talepinde" til pressen: "Man får ikke mig til her og nu at tage stilling til, hvad eventuelle nye skridt mod Irak kunne være, hvad grundlaget skal være osv."⁴³⁶ På samme måde erklærede statsministeren under forespørgselsdebatten den 14. november:

"Hvis Irak snyder på vægten, vil Sikkerhedsrådet straks mødes om sagen. Jeg vil ikke her gå nærmere ind på EU's og regeringens holdning til diverse hypotetiske situationer, der måtte opstå i den kommende tid som konsekvens af Iraks manglende efterlevelse af Sikkerhedsrådets krav."⁴³⁷

"Et politisk skøn": 12. september-notatet

Det var længe en udbredt antagelse, at regeringens juridiske vurdering af, at der forelå et tilstrækkeligt folkeretligt grundlag for den danske militære deltagelse i Irakkrigen – altså at krigen ifølge international ret var lovlig – blev udarbejdet kort før krigsudbruddet i marts 2003. Det juridiske notat, udarbejdet af Folkeretskontoret i Udenrigsministeriets Juridiske Tjeneste, blev af kritikere benævnt "weekend-notatet", da det mentes at være udarbejdet i weekenden inden krigen brød ud. Antydningen er, at det blev fremstillet i sidste øjeblik på bestilling af regeringen for at legi-

435 Notits, Kontoret for Mellemøsten, Nordafrika og Latinamerika, UM til udenrigsministeren, "Møde i Udenrigspolitisk Nævn d. 15. november 2002. Punkt 5: Irak", 13. november 2002, pk. 38, j.nr.179.D.3.a., UM.

436 Presse-talepinde, UM, "Presse-talepinde til udenrigsministeren", 7. august 2002, pk. 10, j.nr.5.D.72.a., UM.

437 Folketinget 2003, "F 3: Forespørgsel til statsministeren og udenrigsministeren om et militært angreb på Irak", 14. november 2002.

timere dens allerede trufne beslutning.⁴³⁸ Senere er det kommet frem, at udtrykket "weekend-notatet" var fejlagtigt, idet juristerne allerede var begyndt at overveje spørgsmålet i efteråret 2002, og at de udarbejdede en tidligere version af notatet dateret den 14. februar 2003.⁴³⁹ Imidlertid viser en gennemgang af de relevante akter i Udenrigsministeriets arkiv, at den første version af notatet blev færdiggjort allerede den 12. september 2002⁴⁴⁰ – samme dag som præsident Bush og statsminister Fogh Rasmussen talte til FN's Generalforsamling.

Det fremgår ikke af det bevarede materiale, hvad der var anledningen til udarbejdelsen af notatet. Udredningen har talt med flere embedsmænd, der har kendskab til udarbejdelsen af notatet, og de har samstemmende oplyst, at embedsværket i Udenrigsministeriet altid er opmærksomme på at handle med rettidig omhu. FN var i færd med at tage sagen op til forhandling, og det var åbenbart, at der ville blive brug for en vurdering af den folkeretlige situation. Initiativet til notatet blev taget af juristerne i Folkeretskontoret, og der blev ikke afgivet nogen instruks fra højere sted.⁴⁴¹ En af de involverede embedsmænd har forklaret, at notatet blev udarbejdet af fire jurister, der drøftede det på en række møder, og at de var enige om resultatet. Juristerne tog udgangspunkt i notatet fra 1998, og de holdt sig også orienteret om forholdene ved hjælp af indberetninger om forhandlingerne i FN og FE's trusselsvurderinger. Ifølge denne embedsmand lå de tæt op af briternes folkeretsjurister, mens de var mindre inspirerede af de amerikanske jurister, der var mere optaget af at indhente de nødvendige magtbeføjelser i Kongressen end i FN.⁴⁴²

Notatet fastslog indledningsvis, at der ifølge folkeretten kun var to lovlige grunde til anvendelse af magt – selvforsvar og efter

438 Bjerre, Larsen og Stougaard 2008, *Blindt ind i Basra*, s. 85; Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 189.

439 Tynell 2016, *Mørkelygten*, s. 288-289.

440 Notat, Folkeretskontoret, UM til Sikkerhedspolitisk kontor, UM, "Foreløbig folkeretlig vurdering af spørgsmålet om grundlaget for evt. anvendelse af militær magt over for Irak", 12. september 2002, pk. 6, j.nr.6.U.591, UM.

441 Interview, anonym embedsmand, 24. august 2018; interview, anonym embedsmand, 31. august 2018; interview, anonym embedsmand, 7. september 2018.

442 Interview, anonym embedsmand, 7. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet. Selvforsvar forudsatte, at der forelå beviser for, at Irak besad masseødelæggelsesvåben, og at det havde intentioner om at anvende dem mod de lande, der påberåbte sig selvforsvar, ligesom magtanvendelsen forudsatte, at den var nødvendig og proportional. En bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet kunne bygge på, at der var tale om en håndhævelse af resolution 687 (våbenhvileresolutionen), som bekræftede 13 tidligere resolutioner inklusiv 678, som havde bemyndiget anvendelsen af den nødvendige magt, hvis ikke Irak trak sig ud af det besatte Kuwait i 1990-91. Dermed kunne Sikkerhedsrådet på grundlag af FN-pag-tens kapitel VII, artikel 42, bemyndige brugen af magt mod Irak. Af hensyn til, at anvendelsen af militære magtmidler havde alvorlige konsekvenser, og at kapitel VII almindeligvis blev fortolket restriktivt, påpegede notatet det hensigtsmæssige i, at spørgsmålet blev afgjort autoritativt af Sikkerhedsrådet. Det bedste set fra et folkeretligt perspektiv var altså et klart mandat fra Sikkerhedsrådet om at anvende magt. I notatets centrale afsnit overvejede forfatterne, hvad der kunne ske i tilfælde af et uenigt Sikkerhedsråd:

"Denne vurdering bør foretages af Sikkerhedsrådet, og det optimale ville være, om resultatet heraf kunne munde ud i vedtagelsen af en ny resolution eller formandsudtalelse. Også en stil-tiende forståelse mellem rådets medlemmer på basis af de afholdte konsultationer ville være et egnet grundlag. Kan Sikkerhedsrådets ikke nå til enighed om en af disse modeller, vil det i sidste instans mere bero på et politisk skøn end på en retlig vurdering, om de eksisterende resolutioner

m.v. udgør et tilstrækkeligt grundlag for nye militære forholdsregler mod Irak.”⁴⁴³

Nøgleordene her var ”et politisk skøn” – det var en politisk vurdering frem for en retlig vurdering, om koalitionen ville beslutte at gå i krig med henvisning til de tidligere resolutioner, hvis de ikke kunne få et klart mandat af Sikkerhedsrådet. Den endelige folkeretlige vurdering afhang således ikke udelukkende af en juridisk vurdering, men i høj grad af de politiske beslutninger. En embedsmand med kendskab til tænkningen bag notatet har formuleret det på den måde, at juraen blev skubbet fremad af politikken. Ifølge embedsmanden var notatet et første udkast til internt brug, og afsnittet var tænkt som et forbehold, der indikerede, at politikerne skulle tage beslutningen.⁴⁴⁴ Forfatterne tilføjede med slet skjult henvisning til Frankrig, Rusland og Kina, at de lande, der havde været med til at formulere kravene til Irak om afvæbning, i den nuværende situation ikke burde kunne blokere – ved hjælp af et veto – for anvendelsen af magt, ”når der på et tidspunkt objektivt må konstateres, at der foreligger bevidste, grove krænkelse på centrale områder af de af Sikkerhedsrådet opstillede krav og betingelser.”⁴⁴⁵ Det fremgår dog ikke, hvem der i givet fald skulle fore-

443 Notat, Folkeretskontoret, UM til Sikkerhedspolitisk kontor, UM, ”Foreløbig folkeretlig vurdering af spørgsmålet om grundlaget for evt. anvendelse af militær magt over for Irak”, 12. september 2002, pk. 6, j.nr.6.U.591, UM.

444 Interview, anonym embedsmand, 7. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

445 Notat, Folkeretskontoret, UM til Sikkerhedspolitisk kontor, UM, ”Foreløbig folkeretlig vurdering af spørgsmålet om grundlaget for evt. anvendelse af militær magt over for Irak”, 12. september 2002, pk. 6, j.nr.6.U.591, UM.

tage konstateringen (Sikkerhedsrådet, våbeninspektørerne eller et hvilket som helst medlemsland) eller hvad de "objektive" krav var.

Af hensyn til de senere udarbejdede versioner af folkeretsnotatet (14. februar og 17. marts 2003) kan det være relevant at opregne hovedpunkterne i 12. september-notatet:

- Der skulle foretages en restriktiv fortolkning af FN-pagtens kapitel VII om anvendelse af magt;
- Der gælder et proportionalitetsprincip hvad angår det valgte magtmiddel og dets konsekvenser i forhold til den pågældende overtrædelse;
- Der gælder en konkret vurdering, om resolution 687 kan anvendes;
- Det optimale er en klar beslutning af Sikkerhedsrådet i form af en resolution, formandsudtalelse eller stiltiende forståelse;
- Den endelige beslutning er mere et politisk skøn end et juridisk;
- De øvrige permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet bør ikke blokere magtanvendelse ved at nedlægge veto;
- Uklart hvem der skulle foretage konstatering af overtrædelse.

Regeringen begyndte i efteråret 2002 at antyde, at en militær magtanvendelse kunne foregå på grundlag af tidligere resolutioner, og altså udenom Sikkerhedsrådet. Regeringen understregede dog, at det "politisk" set ville være at foretrække med en ny resolution og dermed et FN-mandat;⁴⁴⁶ "politisk" må i denne sammenhæng forstås sådan, at det ville give en juridisk legitimitet og dermed gøre det nemmere at opnå opbakning til en sådan beslutning. Samtidig åbnede regeringen dog op for muligheden af, at resolutionerne 678 (magtbemyndigelse) og 687 (våbenhvile) kunne benyttes som grundlag, hvis et eller flere af de permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet blokerede ved at nedlægge veto; som det formuleredes i beredskabstalepunkterne til statsministeren og udenrigsmi-

446 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 6. september 2002 kl. 10.30" 6. september 2002, pk. 2, j.nr. 3.E.92-2002, UM; optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 19. september 2002 15.30", 19. september 2002, pk. 2, j.nr. 3.E.92-2002, UM.

nisteren til forespørgselsdebatten i Folketingen den 14. november, så "er [det] juridisk set på forhånd ikke udelukket" at anvende de tidligere resolutioner, ligesom SR-regeringen havde gjort i 1998.⁴⁴⁷

Resolution 1441

Efter næsten to måneders forhandlinger vedtog FN's Sikkerhedsråd resolution 1441 den 8. november 2002. Resolutionen slog fast, at Irak ikke havde opfyldt sine forpligtigelser om samarbejde med våbeninspektørerne, og at det derfor var i "material breach" (substantiel krænkelse) af resolution 687. Til trods for dette besluttede Sikkerhedsrådet at give Irak en sidste mulighed for at opfylde sine forpligtigelser til at lade sig afvæbne og opstillede to ufravigelige krav: For det første skulle Irak indenfor 30 dage aflevere en "accurate, full, and complete" deklaration af alle sine programmer for masseødelæggelsesvåben til våbeninspektørerne og Sikkerhedsrådet; for det andet skulle Irak give UNMOVIC og IAEA "immediate, unimpeded, unconditional, and unrestricted" adgang til alle relevante steder, inklusive præsidentielle paladser, og personer, som skulle stilles til rådighed for interviews eventuelt udenfor Irak. Rådet opstillede en køreplan for våbeninspektionerne, som senest skulle genoptages indenfor 45 dage, og hvorom lederne af UNMOVIC og IAEA skulle aflægge rapport til Sikkerhedsrådet 60 dage senere. Irak blev forpligtet til at samarbejde "immediately, unconditionally, and actively"; i tilfælde af overtrædelser ville Rådet træde sammen "to consider" situationen.⁴⁴⁸

Sikkerhedsrådets permanente medlemmer var fra begyndelsen splittet i tolkningen af resolutionen i to blokke med USA og Storbritannien som fortalere for, at ethvert FN-medlemsland kunne handle selvstændigt på grundlag af 1441 (unilateralisme), og Frankrig, Rusland og Kina som fortalere for det synspunkt, at kun Sikkerhedsrådet havde myndighed til at tage en beslutning om at

447 Beredskabstalepunkter, UM, "Beredskabstalepunkter", vedhæftet intern e-mail, 25. oktober 2002, pk. 6, j.nr.6.U.591, UM; notits, Sikkerhedspolitisk kontor, UM til udenrigsministeren, "Iraks besiddelse af masseødelæggelsesvåben (WMD)", 29. oktober 2002, pk. 6, j.nr.105.I.77, UM.

448 FN 2002, "Resolution 1441", 8. november 2002.

handle (multilateralisme). Der skal ikke her tages stilling til hvilket synspunkt, der var i overensstemmelse med folkeretten,⁴⁴⁹ men forskellene på de to synspunkter kan illustreres i følgende skema:

Syn på resolution 1441⁴⁵⁰

Unilateralisme (USA og Storbritannien)	Multilateralisme (Frankrig, Kina, Rusland)
Ingen automatik, men ethvert land kan handle	Ingen automatik, Sikkerhedsrådet beslutter og bevarer kontrollen
Lande rapporterer til Sikkerhedsrådet om overtrædelser	UNMOVIC og IAEA rapporterer til Sikkerhedsrådet om overtrædelser
Sikkerhedsrådet skal overveje ("consider")	Sikkerhedsrådet skal tage beslutning ("for assessment")
	"Material breach" (substantiel krænkelse) skal være betydelig
Ethvert land har ret til præventivt forsvar	Rettigheden er omstridt og forudsætter proportionalitet, nødvendighed og at truslen er bevist
Ethvert land kan handle på grundlag af resolution 678 og 687 fordi fred og sikkerhed ikke er genoprettet (våbenhvilebetingelser)	Da det er Sikkerhedsrådet, der står bag resolution 678 og 687, er det Rådet, der afgør om de tidligere resolutioner kan anvendes
Ethvert land kan handle på vegne af det internationale samfund	Sikkerhedsrådet handler på vegne af det internationale samfund

Sikkerhedsrådets hensigt med resolutionen var, at den ikke i sig selv indeholdt nogen ny bemyndigelse til magtanvendelse; at det var våbeninspektørerne (og ikke medlemslandene), der skulle informere Rådet om eventuelle overtrædelser; og det var Sikkerhedsrådet, der skulle træffe beslutning om eventuelle konsekven-

449 De fleste uafhængige folkeretsjurister synes at dele den opfattelse, at Irakkrigen hverken kunne begrundes juridisk i tidligere FN-resolutioner, selvforsvar eller humanitær intervention. Se Bring og Broström 2005, "The Iraq War and International War", s. 118-140.

450 Opstillet på grundlag af diskussionen i Weller 2010, *Iraq and the Use of Force in International Law*, s. 144-173. For argumentet om, at 1441 ikke var en hindring for en unilateral indgriben på grundlag af tidligere resolutioner, se Greenstock 2017, *Iraq*, s. 118-148.

ser inklusiv magtanvendelse.⁴⁵¹ 1441 var imidlertid resultatet af et kompromis, primært mellem USA, der ønskede automatik med magtanvendelse i resolutionen, og Frankrig, der ønskede et krav om en ny resolution til bemyndigelse af magtanvendelse, og resolutionen var derfor bevidst uklart formuleret, så det var muligt at argumentere for de to tolkninger.⁴⁵²

Den danske regering fulgte omhyggeligt med i hele forhandlingsforløbet og var klar om, at der fandtes forskellige opfattelser af resolution 1441. Ved Sikkerhedsrådets enstemmige vedtagelse af 1441, rapporterede den danske FN-mission i New York, at den amerikanske FN-ambassadør i sin erklæring havde argumenteret for, at selvom resolutionen ikke indeholdt en "hidden trigger" eller automatik, der ville udløse magtanvendelse ved en overtrædelse, var det det amerikanske standpunkt, at der intet var til hinder for, at et medlemsland greb til magtanvendelse for at genoprette fred og sikkerhed. Den franske repræsentant understregede her overfor det franske synspunkt, at det var Sikkerhedsrådet, der havde myndighed til at beslutte, om der skulle anvendes magt.⁴⁵³ Amerikanerne henviste ifølge Washington-ambassaden til de tidligere resolutioner som grundlaget for at handle unilateralt: "På trods af alle pæne udmeldinger i forbindelse med vedtagelsen af UNSCR 1441 er der således ikke tvivl om, at Administrationen mener, man allerede har tilstrækkeligt mandat til at gå i krig i form af UNSCR 687 ("våbenhvileresolutionen")."⁴⁵⁴ Trods sine klare multilaterale udmeldinger udadtil synes den franske ledelse i hvert fald stiltien-

451 Weller 2010, *Iraq and the Use of Force in International Law*, s. 167. Den hollandske undersøgelse af beslutningsprocessen konkluderer klart: "Despite the existence of certain ambiguities, the wording of Resolution 1441 cannot reasonably be interpreted (as the government did) as authorizing Member States to use military force to compel Iraq to comply with the Security Council resolutions, without authorization from the Security Council." Se Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak 2010, *Rapport*, s. 530.

452 Malone 2013, *The International Struggle over Iraq*, s. 194-195; Bozo 2016, *A History of the Iraq Crisis*, s. 134-143. Rumsfeld fremførte overfor præsident Bush, at USA allerede havde det nødvendige juridiske grundlag for en krig; resolutionens vigtigste funktion var derfor politisk og ikke juridisk, se Feith 2008, *War and Decision*, s. 313.

453 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 2692, "Sikkerhedsrådet vedtager enstemmigt resolution om Irak", 8. november 2002, pk. 38, j.nr.179.D.3.a., UM.

454 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 947, "Irak: Status efter vedtagelse af Sikkerhedsrådsresolution", 14. november 2002, pk. 38, j.nr.179.D.3.a., UM.

de at have accepteret den amerikanske opfattelse. En højtstående fransk kilde oplyste, at der var fransk tilfredshed med 1441, idet resolutionsteksten var formuleret så tvetydigt, at hvis flertallet i Sikkerhedsrådet var imod militær indgriben, ville USA alligevel kunne handle på grundlag af tidligere resolutioner. Dette kunne ske under den forudsætning, at USA undlod at fremsætte et forslag om en ny resolution.⁴⁵⁵

En lille uge efter vedtagelsen af 1441 redegjorde udenrigsministeren over for Folketinget for regeringens syn på resolutionen. At dømme ud fra udtalelserne hældede ministeren på dette tidspunkt nærmest til det multilaterale synspunkt. Da resolutionen ifølge ministeren ikke indeholdt nogen automatik om magtanvendelse, ville Sikkerhedsrådet i tilfælde af irakiske overtrædelser træde sammen og træffe de nødvendige foranstaltninger. Ministeren understregede, at beføjelsen til at beslutte lå i Rådet: "Regeringen finder det væsentligt, at Sikkerhedsrådet på denne måde er sikret den fortsatte kontrol af situationen."⁴⁵⁶ Dette forekommer at være i overensstemmelse med det franske synspunkt. På den ene side afviste ministeren at forholde sig til, hvorledes regeringen ville optræde i tilfælde af, at Irak overtrådte kravene i 1441, på den anden side lagde han ikke skjul på, at han delte det multilaterale standpunkt:

"Regeringen tillægger respekten for FN's Sikkerhedsråd og dets rolle i international konfliktløsning afgørende betydning. Vi har hele tiden ar-

455 Indberetning, amb. Paris til UM nr. 634, "Irak-krisen", 17. november 2002, pk. 38, j.nr.179.D.3.a., UM. Oplysningen i indberetningen bekræftes af, at den franske ambassadør i Washington kort før krigens udbrud skal have rådet Det Hvide Hus til, i fald man besluttede at invadere Irak, at gøre det med henvisning til tidligere resolutioner og ikke at skabe en krise ved at bede Sikkerhedsrådet om at vedtage en ny resolution, se Rubin 2003, *Stumbling Into War*, s. 54; Weller 2010, *Iraq and the Use of Force in International Law*, s. 169-170; Malone 2013, *The International Struggle over Iraq*, s. 196; Bozo 2017, "We Don't Need You", s. 203-204.

456 Folketinget 2003, "F 3: Forespørgsel til statsministeren og udenrigsministeren om et militært angreb på Irak", 14. november 2002.

bejdet for, at beslutningen skulle træffes gennem FN's Sikkerhedsråd.⁴⁵⁷

Udenrigsministeren gav således den 14. november udtryk for, at det var regeringens opfattelse, at beslutningen om magtanvendelse skulle tages af Sikkerhedsrådet. Seks dage senere var der møde i Det Udenrigspolitiske Nævn, og her undveg statsministeren at tage stilling til spørgsmålet med den begrundelse, at der var tale om en hypotetisk diskussion.⁴⁵⁸ Ifølge optegnelserne fra mødet gentog udenrigsministeren, som også var til stede, ikke sine bemærkninger fra den 14. november, og han anvendte øjensynligt ikke et talepapir, som Folkeretskontoret havde udarbejdet til lejligheden, og som gengav kontorets tolkning af resolution 1441. Hovedpointerne i papiret var:

- 1441 indeholdt ingen automatik, men var en "klar styrkelse og præcisering af grundlaget for en eventuel militær aktion ...",⁴⁵⁹ idet 1441 opdaterede den bemyndigelse, der lå i de tidligere resolutioner, ligesom det havde været tilfældet i 1998.
- I tilfælde af irakisk overtrædelse var regeringens mål "en ny klar resolution eller en formandsudtalelse om de videre skridt", men der var intet krav om en ny resolution.⁴⁶⁰

457 Folketinget 2003, "F 3: Forespørgsel til statsministeren og udenrigsministeren om et militært angreb på Irak", 14. november 2002.

458 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 20. november 2002 kl. 14.00", 20. november 2002, pk. 2, j.nr.3.E.92-2002, UM.

459 Talepunkt, Sikkerhedspolitisk Kontor og Folkeretskontoret, UM til udenrigsministeren, "Møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 20. november 2002. Irak: Supplerende beredskab om andre landes positioner", 19. november 2002, pk. 7, j.nr.105.1.77, UM.

460 Talepunkt, Sikkerhedspolitisk Kontor og Folkeretskontoret, UM til udenrigsministeren, "Møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 20. november 2002. Irak: Supplerende beredskab om andre landes positioner", 19. november 2002, pk. 7, j.nr.105.1.77, UM.

- Hvis Sikkerhedsrådet ikke kunne enes om konsekvenserne, ”vil der – afhængigt af omstændighederne – formentlig foreligge et juridisk grundlag for en militær aktion.”⁴⁶¹
- Sikkerhedsrådet skulle afgøre, om der var tale om en substantiel krænkelse (”material breach”); i tilfælde af uenighed kunne UN-MOVIC/IAEA’s rapport anvendes som objektivt bevis, selvom det ville være vanskeligt at tage stilling til kravet om bevis.⁴⁶²

Udenrigsministeren blev opfordret af sine embedsmænd til at oplyse medlemmerne af Det Udenrigspolitiske Nævn om, at det var regeringens opfattelse, at resolution 1441 styrkede grundlaget for at anvende magt, selvom Sikkerhedsrådet ikke kunne nå til enighed herom. Dette må siges at være i overensstemmelse med den unilaterale opfattelse, som blev forfægtet af USA og Storbritannien, og i modstrid med den multilaterale opfattelse, som ministeren havde givet udtryk for den 14. november. Men udenrigsministeren tav om indholdet af talepapiret på mødet den 20. november. Dermed blev nævnsmedlemmerne efterladt med det fejlagtige indtryk, at regeringen forfulgte en multilateral linje.

Delkonklusion: På vej mod en beslutning?

Den danske regering holdt i efteråret 2002 fortsat sine handlemuligheder i Irak-konflikten åbne ved både at støtte FN-sporet (kravet om at Saddam Hussein betingelsesløst skulle samarbejde med våbeninspektørerne) og USA’s tvangsdiplomati. Samtidig stræbte regeringen i sin egenskab af formand for EU at holde konflikten borte fra dagsordenen og derved undgå en splittelse af unionen.

Der var dog enkelte af regeringens handlinger, der pegede i en anden retning. For det første havde Folkeretskontoret i Udenrigsministeriet påbegyndt forarbejdet til sin juridiske vurdering

461 Talepunkt, Sikkerhedspolitisk Kontor og Folkeretskontoret, UM til udenrigsministeren, ”Møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 20. november 2002. Irak: Supplerende beredskab om andre landes positioner”, 19. november 2002, pk. 7, j.nr.105.I.77, UM.

462 Talepunkt, Sikkerhedspolitisk Kontor og Folkeretskontoret, UM til udenrigsministeren, ”Møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 20. november 2002. Irak: Supplerende beredskab om andre landes positioner”, 19. november 2002, pk. 7, j.nr.105.I.77, UM.

af en eventuel militær aktion mod Irak. Kontoret vurderede, at i tilfælde af, at Sikkerhedsrådet ikke kunne opnå enighed, var det en politisk vurdering, om man kunne anvende magt på grundlag af de tidligere resolutioner; kontoret underbyggede dette med sin tolkning af resolution 1441, som juristerne mente styrkede bemyndigelsen til at bruge magt, som den tidligere regering havde anvendt i 1998. For det andet måde udelod regeringen i flere tilfælde usikkerhederne ved efterretningsvurderingerne om Iraks masseødelæggelsesvåben (selvom udenrigsministeren i modsætning til statsministeren udtrykte sig mindre sikkert). For det tredje insisterede regeringen på, at målet var afvæbning og ikke regimeskift, selvom ambassaden i Washington, FE og andre gjorde det klart, at USA's mål var af fjerne Saddam Hussein fra magten og indføre et demokratisk styre.

DEL 3

**VEJEN TIL KRIG,
NOVEMBER 2002-
MARTS 2003**

KAPITEL 7

Beslutningen om et militært bidrag, november 2002-januar 2003

”I think war is inevitable”

Den 13. november 2002 tilkendegav Irak, at man accepterede betingelserne i resolution 1441, og den 27. november genoptog UNMOVIC og IAEA våbeninspektionerne i Irak. UNMOVIC var en mere effektiv enhed end sin forgænger, den var uafhængig af medlemslandene og havde flere ressourcer.⁴⁶³ Saddam Hussein synes endelig at have indset, at USA var fast besluttet på at løse spørgsmålet, og han gav instruks om at give inspektørerne fuld adgang, så USA ikke fik en grund til krig.⁴⁶⁴ Hvis Bush-administrationen – som en del tyder på – havde regnet med, at den irakiske diktator ville afvise at samarbejde, hvilket ville udløse et angreb og regimeskift, blev den overrasket. Administrationen var ikke forberedt på, at irakerne i begyndelsen af inspektionsprocessen kun delvis opfyldte Sikkerhedsrådets krav, og i løbet af de næste tre og en halv måneds langsomme bevægelse hen imod krig mistede USA undertiden kontrollen med processen.⁴⁶⁵

Den første test af Iraks samarbejdsvilje kom den 7. december, hvor irakerne afleverede en deklaration om sine programmer for masseødelæggelsesvåben, som var et krav ifølge resolution 1441.

⁴⁶³ Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 143-144.

⁴⁶⁴ Woods, Lacey og Murray 2006, *Saddam's Delusions*, s. 6.

⁴⁶⁵ Rubin 2003, *Stumbling Into War*, s. 52-53.

Deklarationen, som omfattede 12.000 sider, viste sig i væsentlig grad at bestå af kopier af tidligere udleveret materiale og kun i begrænset grad af nye oplysninger.⁴⁶⁶ Bush-administrationen havde kun foragt til overs for deklARATIONEN og så den som en udfordring af supermagtens prestige.⁴⁶⁷ Uanset om præsident Bush oprigtigt havde troet på nytten af tvangsdiplomati, og at krisen kunne løses med fredelige midler, synes deklARATIONEN at have overbevist ham om, at militær magt var uundgåelig. På et møde i National Security Council 18. december erklærede præsidenten ifølge viceforsvarsminister Feith:

"It is clear that Saddam is not cooperating. ... It means it's the beginning of the end for the guy. ... I think war is inevitable. ... We've got what we need now to show America that Saddam won't disarm himself."⁴⁶⁸

I løbet af januar 2003 gav administrationen udtryk for en voksende frustration med inspektionsprocessen og forsøgte at presse UNMOVIC og IAEA til at føre en mere aggressiv kurs, mens især Frankrig gjorde sig til talsmand for at give våbeninspektørerne

466 Blix 2004, *Afvæbningen af Irak*, s. 124-125. Hans Blix noterede, at Irak samarbejdede med UNMOVIC/IAEA, men forholdt sig mistænksomme; svenskeren mente på dette tidspunkt stadig, at irakerne nok skjulte nogle masseødelæggelsesvåben, se Blix 2004, *Afvæbningen af Irak*, s. 128-129. Elkjær 2008, *Kære Statsminister! – løgner om krigen i Irak*, s. 46, finder det "næsten ubegribelig", at der blev fjernet 8.000 sider fra den irakiske deklARATIONEN, inden den blev udleveret til Sikkerhedsrådets medlemmer. Ifølge Elkjær var det USA, der fjernede oplysninger om vestlig eksport af udstyr til masseødelæggelsesvåben. Elkjær behøvede imidlertid ikke undre sig over censuren; ifølge Hans Blix, der ikke var tilhænger af USA's krigsplaner, skete censuren med UNMOVIC/IAEA's og alle fem permanente rådsmedlemmers medvirken. Hensigten med censuren var ifølge Blix, at materialet indeholdt "køgebøger", der kunne bruges til at fremstille biologiske, kemiske og nukleare masseødelæggelsesvåben, og FN kunne selvsagt ikke medvirke til spredning af denne viden, se Blix 2004, *Afvæbningen af Irak*, s. 119-123. Selvom påstanden blev tilbagevist af UNMOVIC's leder i 2004, optrådte den i skuespillet *Mens vi venter på Irakkommissionen* (Det Kongelige Teater, 2017), manuskript af Jens Kløft og med Bo Elkjær som konsulent.

467 Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 144. Præsident Bush karakteriserede deklARATIONEN for "irrelevant paperwork", se Bush 2010, *Decision Points*, s. 242. Se også Cheney og Cheney 2011, *In My Time*, s. 394.

468 Feith 2008, *War and Decision*, s. 339-343.

mere tid til at gøre deres arbejde færdig.⁴⁶⁹ Forsvarsminister Rumsfeld, som i længere tid havde beklaget sig over Frankrigs fodslæben,⁴⁷⁰ lod sin frustration komme frem til overfladen, da han karakteriserede Frankrig og Tyskland som "Old Europe" i modsætning til de nye NATO-medlemslande i Østeuropa.⁴⁷¹

På dette tidspunkt var der en udbredt opfattelse blandt iagttagere, at den amerikanske militære opbygning i og omkring Den Persiske Golf, der angiveligt havde til formål at lægge pres på Saddam Hussein for at lade sig afvæbne, havde fået sit eget momentum og nu drev udviklingen fremad. Den militære tidsplan bestemte den diplomatiske indsats i stedet for omvendt. Det var indtrykket, at krigen var uundgåelig, og at FN-sporet skulle forberede vejen for den.⁴⁷² Dette er også indtrykket fra Condoleezza Rice, som i begyndelsen af 2003 var overbevist om, at det ville blive nødvendigt at anvende militær magt:

"The truth is, though, the clock was ticking. We were trying to do three things simultaneously: assess the progress of the weapons inspectors; refine military plans and begin the mobilization of our forces to pressure Saddam; and plan for a postwar, post-Saddam Iraq should diplomacy fail."⁴⁷³

Den amerikanske henvendelse

Det ligger i sagens natur, at Forsvaret følger den politiske og militære udvikling, forsøger at forudsige begivenhedernes gang og planlægger for alle eventualiteter. Dette giver Forsvaret en betydelig indflydelse på beslutningsprocessen; når politikerne bliver stillet overfor at skulle tage en beslutning, kan Forsvaret fremlægge

469 Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 145-146.

470 Rumsfeld 2002, "Working with Europe", 17. august 2002; Rumsfeld 2002, "Illustrative List of Recent Examples of French Opposition to the United States", 23. oktober 2002.

471 Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 444-445.

472 Rubin 2003, *Stumbling Into War*, s. 49-51.

473 Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 185, endvidere s. 186.

planer, som der kan handles på med det samme. Dette var også tilfældet for beslutningsprocessen for Danmarks militære deltagelse i Irakkrigen.

Den 8. oktober 2002 mødtes embedsmænd fra Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet. Det var midt under forhandlingerne i FN's Sikkerhedsråd om udkastet til resolution 1441 og dagen efter præsident Bushs tale i Cincinnati om Iraks masseødelæggelsesvåben; det var to dage før Kongressens vedtagelse af Irakresolutionen. Formentlig var anledningen til mødet, at det stod klart for embedsmændene, at det amerikanske tvangsdiplomati overfor Irak var ved at gå ind i en ny fase, hvor der for alvor ville blive lagt pres på det irakiske regime ved opbyggelsen af en stærk og troværdig trussel om magtanvendelse. På samme måde som Udenrigsministeriets folkeretsjurister havde udvist rettidig omhu ved at forberede det første udkast til en juridisk vurdering, der åbnede for muligheden for, at Danmark kunne deltage i en militær aktion udenom Sikkerhedsrådet, havde Forsvarsministeriet gjort sig sine overvejelser om det danske militære bidrag i tilfælde af, at der skulle komme en henvendelse herom fra amerikansk side. Embedsmændene understregede på mødet, at der udelukkende var tale om militærtekniske overvejelser, "og at man naturligvis ikke havde til hensigt at foregribe den politiske beslutningsproces."⁴⁷⁴ Forsvaret havde identificeret flere mulige bidrag til en eventuel militær indsats: specialstyrker, spejdere/infanteri, felthospital, F-16 kampfly, en korvet, en ubåd og et minerydningsfartøj. Den daværende udstationering af F-16 til deltagelse i operation Enduring Freedom i Afghanistan gjorde dog indsættelse af kampfly mindre sandsynligt. Embedsmændene gjorde også opmærksom på, at Forsvarets økonomi var trængt, og at der i tilfælde af dansk deltagelse i Irak var behov for en ekstravilling. Endelig opfordrede mødets deltagere til, at der blev afholdt et møde mellem de centrale ministre (statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren) og forsvarschefen på samme

474 Notits, Sikkerhedspolitisk kontor, UM til Udenrigsministeriets direktør og N-chefen, UM, "Forsvarsministeriets foreløbige overvejelser om karakteren af et evt. dansk bidrag til en militæraktion mod Irak", 8. oktober 2002, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.1.77, UM.

måde som de møder, der var blevet afholdt i Kastellet i september og oktober 2001.⁴⁷⁵ Dette var en henvisning til de møder, der blev afholdt i 2001, hvor bl.a. FE briefede den daværende regering om situationen efter den 11. september.⁴⁷⁶

En lille måned senere modtog regeringen et forhåndsvarsel om, at noget sådant, som Forsvaret havde forudset, var under opsejling. Ambassaden i Washington meddelte den 4. november, at den danske regering kunne forvente at modtage en ønskeliste over mulige militære bidrag ca. en uge efter Sikkerhedsrådets vedtagelse af en resolution om Irak; det blev understreget, at formålet var at lægge pres på Saddam Hussein.⁴⁷⁷ En dansk embedsmand, der har været med i hele forløbet, har forklaret, at invitationen om at deltage, også – måske endog overvejende – skyldes det dansk-amerikanske parløb siden begyndelsen af '90erne, især vedr. Baltikum. Danmark støttede Baltikum fra dag et og stod ofte alene sammen med USA i det og andre spørgsmål op gennem '90erne. Det gav et særligt sammenhold. Hertil kom, at Danmark også militært havde bevist sin kunnen og vilje både på Balkan og i Afghanistan. Flere af de amerikanske embedsmænd, der havde centrale roller i den politisk-militære forberedelse af angrebet mod Irak, havde erfaring med Danmark, der gik tilbage til anerkendelsen af de Baltiske lande, og sidenhen på Balkan og i Afghanistan. Centrale aktører følte, at Danmark burde belønnes for indsatsen og arbejdede engageret for, at Danmark blev inviteret med til angrebet mod Irak. Derved ville Danmark om ikke komme i første division som allieret, men

475 Notits, Sikkerhedspolitisk kontor, UM til Udenrigsministeriets direktør og N-chefen, UM, "Forsvarsministeriets foreløbige overvejelser om karakteren af et evt. dansk bidrag til en militæraktion mod Irak", 8. oktober 2002, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.1.77, UM.

476 Jensen og Schmidt 2019, Med hele vejen, kapitel 4.

477 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 893, "Samtale med Deputy Assistant Secretary [...], State Department vedrørende OEF og Irak", 1. november 2002, pk. 7, j.nr.105.1.77, UM. En kopi af indberetningen tilgik også Forsvarsministeriet, hvor meldingen blev noteret, se notits, FMN, "Irak, herunder nationale bidrag", 8. november 2002, dok.nr. 91, j.nr.99-0131/L41-1, FMN.

dog tæt på. Det er svært at forestille sig, at Danmark ville være inviteret uden centrale personers velvilje og personlige indsats.⁴⁷⁸

Fire dage senere vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1441 og fem dage senere, den 13. november, blev ambassaden varslet af en højtstående embedsmand i State Department om, at regeringen ville modtage en amerikansk henvendelse om militært bidrag til en eventuel aktion den følgende dag eller senest om fredagen den 15. november.⁴⁷⁹ Regeringen havde således god tid til at overveje, om Danmark skulle bidrage til at lægge pres på Irak og om nødvendigt deltage i en militær aktion.

Fredag 15. november 2002 afholdtes møde i Det Udenrigspolitiske Nævn, hvor statsministeren orienterede om det kommende NATO-topmøde i Prag den 21.-22. november og forudså, at Irak nok ville komme op under de uformelle frokostdrøftelser, mens udenrigsministeren redegjorde for Iraks invitation til våbeninspektørerne om at vende tilbage.⁴⁸⁰ Efter mødet vendte Anders Fogh Rasmussen tilbage til Statsministeriet, hvor han kl. 16 mødtes med den amerikanske ambassadør Stuart Bernstein, en ambassaderåd, en forsvarsattaché og departementsråd Per Poulsen-Hansen. Ambassadøren overbragte en amerikansk anmodning om et dansk militært bidrag til den internationale koalition, der skulle opbygges for at lægge pres på Saddam Hussein.

Under mødet understregede ambassadør Bernstein, at der var tale om en "uformel anmodning/drøftelse" om mulige danske bidrag, at formålet var at lægge pres på Irak, og han videregav en liste med 15 mulige bidrag, idet han pointerede, at de var eksempler til grundlag for drøftelserne. Statsministeren svarede med at udtrykke sin tilfredshed med USA's kurs, den multilaterale tilgang og den vedtagne resolution 1441. Han understregede sine forhåbninger om, at tvangsdiplomati lykkedes ved at lægge pres på Saddam Hussein; hvis ikke, måtte man af hensyn til Sikkerhedsrå-

478 Interview, anonym embedsmand, 25. juni 2018, Krigsudredningens arkiv.

479 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 941, "Henvendelse fra USA om bidrag til en evt. militær operation mod Irak", 13. november 2002, pk. 7, j.nr.105.1.77, UM.

480 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende møde i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 15. november 2002 kl. 14.00", 15. november 2002, pk. 2, j.nr.3.E.92-2002, UM.

dets autoritet være beredt på at drage den nødvendige konsekvens, selvom det var for tidligt at sige, "hvilken form denne reaktion skulle have, men trykket måtte opretholdes."⁴⁸¹ Når der tages højde for det forhold, at statsministeren hyppigt havde erklæret sin sympati for USA og dets politik, var hans svar på den amerikanske henvendelse ganske forsigtig og tilbageholdende. Han fandt, at det var for tidligt at give en vurdering af papiret, det krævede en nøjere overvejelse og desuden en folketingsbeslutning, ligesom han pegede på, at det forudsatte, at der var et juridisk grundlag. Han gentog afslutningsvis, at der udestod en politisk stillingtagen.⁴⁸²

Efter mødet udarbejdede en embedsmand et papir om den amerikanske henvendelse. Papiret blev muligvis udarbejdet efter konsultationer mellem statsministeren og dennes embedsmænd. Papiret understregede, at formålet med den militære opbygning og etableringen af en koalition var at lægge pres på Saddam Hussein, altså tvangsdiplomati. Papiret formulerede to beslutninger: Regeringen ville inddrage Det Udenrigspolitiske Nævn den 20. november, og regeringen ville foreløbigt tilkendegive overfor USA, at man fandt, at en militær aktion i yderste konsekvens kunne blive nødvendigt, hvorfor man velvilligt ville overveje at tilbyde et bidrag og indlede forhandlinger med USA herom. Papiret opregnede seks grunde til tilsagnet:

- Der var tale om en foreløbig tilkendegivelse, ikke en endelig beslutning om aktiv deltagelse, som forudsatte Folketingets samtykke og det videre hændelsesforløb;
- der var tale om en multilateral tilgang via FN og våbeninspektørerne;
- der var et enigt Sikkerhedsråd bag resolution 1441, som havde styrket mandatet;
- beslutningen var i overensstemmelse med Danmarks politik med hensyn til afrustning af masseødelæggelsesvåben;

⁴⁸¹ Notat, Per Poulsen-Hansen, STM, 15. november 2002, pk. 2. j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM.

⁴⁸² Notat, Per Poulsen-Hansen, STM, 15. november 2002, pk. 2. j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM. Norge modtog en lignende henvendelse fra den amerikanske ambassade i Oslo. Se Godal m.fl. 2016, *En god alliert*, s. 25.

- dansk deltagelse i koalitionen var i forlængelse af den førte politik siden 1990;
- og der var overensstemmelse med den tidligere regerings tilbud om et militært bidrag i 1998.

Det blev afslutningsvist konstateret, at hvis Sikkerhedsrådet ikke kunne nå til enighed om følgerne af en irakisk overtrædelse af 1441, opstod der en ny situation "som vi til den tid må tage stilling til."⁴⁸³

Anders Fogh Rasmussen har forklaret, at formålet med den militære opbygning var at lægge et troværdigt pres på Irak. Det irakiske regime var klar over, at den amerikanske politik havde som mål at gennemføre regimeskift. Regeringen ønskede at støtte opbygningen ved sin tilkendegivelse og ved at yde et militært bidrag. Det var ikke tale om et første skridt mod krig, da processen foregik i FN, og ingen kunne vide, hvordan det ville ende. Det ville stadig være muligt at trække sig på et senere tidspunkt, selvom det ville have politiske konsekvenser.⁴⁸⁴

Regeringens umiddelbare reaktion på den amerikanske henvendelse var, at man var rede til at give et militært bidrag for at opretholde presset på Irak og at indgå i drøftelser om det præcise indhold. Beslutningen gav anledning til overvejelser om de kommende skridt i Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet. Forsvarsministeriet skar den amerikanske ønskeliste på 15 mulige bidrag ned til fire: Specialstyrker (på ca. 60 soldater), en korvet, ubåden Sælen og flylastningspersonel. Andre mulige bidrag bestod af efterretningsstøtte og aflastning af amerikanske styrker i andre regioner. F-16 fly blev derimod ikke anset for aktuelle på grund af den igangværende indsats i Afghanistan. Forsvaret vurderede truslen mod tropper og fly som høj, mens den mod flådefartøjer vurderedes som lav, ligesom truslen fra Iraks taktiske masseødelæggelsesvåben blev vurderet som høj.⁴⁸⁵ Forsvarsministeriet

483 Notat, "Amerikansk henvendelse om eventuelle danske militære bidrag til en eventuel militær aktion mod Irak", 15. november 2002, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

484 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

485 Notat, FMN, "Eventuelle danske bidrag til en amerikansk ledet indsats mod Irak", 16. november 2002, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM.

gentog behovet for en ekstrabevilling og erklærede sig rede til at indlede "foreløbige og faktuelle drøftelser" med amerikanerne om det præcise indhold af det danske bidrag.⁴⁸⁶ Som det ses, svarede ministeriets tilbudsliste ganske godt med de tidlige overvejelser, embedsmændene havde gjort i begyndelsen af oktober.

Det Sikkerhedspolitiske kontor i Udenrigsministeriet udarbejdede et notat, der indeholdt regeringens samlede argumentation for den valgte linje, og som blev fordelt til de centrale ministerier. For det første præsenterede notatet den juridiske vurdering fra den 12. september, ifølge hvilken det mest hensigtsmæssige i tilfælde af en konstateret overtrædelse af 1441 ville være, at Sikkerhedsrådet vedtog en ny resolution. Hvis ikke Sikkerhedsrådet kunne blive enig, og hvis ikke Rådet klart udtrykte sin modstand mod handling, kunne magtanvendelse ske på grundlag af tidligere resolutioner. Kontoret vurderede, at der med 1441 forelå et klarere juridisk grundlag, end da Folketinget i 1998 støttede den tidligere regerings beslutningsforslag.⁴⁸⁷ For det andet redegjorde notatet for argumenterne og forudsætningerne for en positiv dansk tilbagemelding. Her blev der anført to nye grunde foruden hensigten med at lægge et troværdigt pres på Irak: Ønsket om at give USA et positivt svar og opretholdelse af den traditionelle brede politiske opbakning til militær indgriben. Notatet konkluderede med at indstille, at regeringen rådførte sig med Det Udenrigspolitiske Nævn den 20. november, og at regeringen svarede USA positivt med den betingelse, at en eventuel dansk deltagelse i en militær konflikt afhang af Folketingets støtte, det juridiske grundlag (at Sikkerhedsrådet ikke klart tog afstand fra magtanvendelse) og den konkrete

486 Notat, FMN, "Amerikansk henvendelse om eventuel dansk militær bidrag til en eventuel militær aktion", 17. november 2002, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM.

487 Notat, Sikkerhedspolitisk kontor, UM til STM, UM og FMN, "Amerikansk henvendelse om eventuelle danske militære bidrag til en eventuel militær aktion mod Irak", 17. november 2002, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM. Ifølge notatet kunne magtanvendelse finde sted, når det "objektivt" konstateredes, at der var sket overtrædelse af 1441; en læser tilføjede i hånden: "af et medlem i FN's SR? – eller et enigt SR?" Dette var en af de vigtige forskellige i den unilaterale og multilaterale tolkning af 1441.

udvikling.⁴⁸⁸ Notatet blev efterfølgende godkendt af udenrigsministeren, og Udenrigsministeriets direktør drøftede det med Statsministeriets departementschef, der inddrog statsministeren.⁴⁸⁹

Notaterne om den amerikanske henvendelse viser, at både den amerikanske administration og den danske regering begrundede den militære opbygning med tvangsdiplomati – at det var nødvendigt at lægge et troværdigt pres på Saddam Hussein for at få ham til at samarbejde med våbeninspektørerne om afvæbningen af Irak. En højtstående embedsmand i State Department gav udtryk for sine forhåbninger om, at de positive tilkendegivelser på den amerikanske henvendelse ville lække til offentligheden: ”Det ville forhåbentlig få Irak til at tage sikkerhedsrådsresolutionen mere seriøst, når det blev klart, at det ikke alene var USA, men en koalition af lande, der også militært bakkede op om kravet om afvæbning.”⁴⁹⁰ Men ved at opbygge de militære styrker i Golfregionen gik man også ind på en kurs, som havde sin egen logik; styrkerne kunne ikke blive i området i lang tid, og efter marts gjorde varmen og ørkenstormene det vanskeligt at gennemføre en militær kampagne.

Den 18. november sendte Udenrigsministeriet en instruks til samtlige ambassader i NATO-landene. Ifølge instruksens overvejede regering sin stilling efter den amerikanske henvendelse, men gjorde det samtidigt klart, at den støttede det amerikanske tvangsdiplomati: ”Fra dansk side finder man således, at en militær aktion

488 Notat, Sikkerhedspolitisk kontor, UM til STM, UM og FMN, ”Amerikansk henvendelse om eventuelle danske militære bidrag til en eventuel militær aktion mod Irak”, 17. november 2002, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM. Udenrigsministeriets direktør, Friis Arne Petersen, påførte i hånden en kommentar om, at regeringen ved at udtale sit ønske om enighed i Sikkerhedsrådet gjorde det umuligt for Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre ”at stå af”, da dette netop også var deres ønske. Direktøren tilføjede, at i tilfælde af et uenigt Sikkerhedsråd blev bevisets stilling afgørende ”og forhåbentlig er det så godt, at USA med rette kan drage de nødvendige konklusioner (magtanvendelse) at alle danske partier også lader sig overbevise.”

489 Det fremgår af Friis Arne Petersens håndskrevne kommentarer på notatet, at de involverede drøftede Forsvarets økonomiske situation. Statsministeriets departementschef Nils Bernstein meddelte, at han havde fået det indtryk, at Forsvarets økonomi var anstrengt og at ”tingene flyder”, og at statsministeren gav udtryk for et ønske om at inddrage finansministeren og måske hele regeringen ”så der blev taget seriøst fat i forsvaret.” Håndskrevne noter påført ovenstående notat, dateret 17. november 2002 og signeret Friis.

490 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 962, ”Amerikansk henvendelse vedr. Irak”, 18. november 2002, pk. 7, j.nr.105.I.77, UM.

– også med dansk bidrag – i yderste konsekvens kan blive nødvendig for at afvæbne Irak.”⁴⁹¹ Til brug for udenrigsministeren til det ekstraordinære møde i Det Udenrigspolitiske Nævn, der skulle behandle den amerikanske henvendelse, anmodede ministeriet repræsentationerne om at indhente oplysninger fra opholdslandet, om det havde modtaget en lignende henvendelse fra USA, og om man planlagde at svare før eller under NATO-topmødet i Prag den 21.-22. november.⁴⁹² Regeringen var således interesseret i at erfare, hvordan de øvrige NATO-lande forholdt sig til den amerikanske henvendelse, og hvornår de ville svare.

”Det var i dag, man traf en klar beslutning om, at man ville deltage i en krig i Irak”

Den 20. november samledes medlemmerne af Det Udenrigspolitiske Nævn til drøftelse af den amerikanske henvendelse.⁴⁹³ Statsminister Anders Fogh Rasmussen redegjorde for henvendelsen, der anmodede om en politisk tilkendegivelse, der gjorde det klart, at Danmark om nødvendigt støttede anvendelsen af magt og var rede til at indgå i ”faktuelle drøftelser” om militær planlægning. Statsministeren understregede flere gange, at hensigten var at lægge pres på Irak, så landet samarbejdede med FN om at afvæbne sig i overensstemmelse med resolution 1441. Da dette ifølge statsmi-

491 Instruktion, Sikkerhedspolitisk kontor, UM, ”Amerikansk henvendelse om eventuelle danske militære bidrag til en eventuel militær aktion mod Irak”, 18. november 2002, pk. 7, j.nr.105.I.77, UM.

492 Instruktion, Sikkerhedspolitisk kontor, UM, ”Amerikansk henvendelse om eventuelle danske militære bidrag til en eventuel militær aktion mod Irak”, 18. november 2002, pk. 7, j.nr.105.I.77, UM.

493 Inden mødet orienterede udenrigsministeren socialdemokraterne Mogens Lykketoft og Jeppe Kofod uformelt om henvendelsen. Det var de to socialdemokraters indtryk, at udenrigsministeren gav udtryk for, at en dansk deltagelse i en eventuel militær aktion forudsatte en beslutning i Sikkerhedsrådet, se Kaae og Nissen 2008, *Vejen til Irak*, s. 103; Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 167; interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

nisteren var i forlængelse af den danske politik siden 1990, kunne han oplyse Nævnet om regeringens stillingtagen:

"På denne baggrund er regeringen indstillet på foreløbigt at bekræfte overfor USA, at Danmark fortsat tilhører den kreds af lande, som finder, at en militær aktion over for Irak i yderste konsekvens kan blive nødvendig, og at Danmark i givet fald – nu som tidligere – vil være indstillet på velvilligt at overveje et militært bidrag dertil."⁴⁹⁴

Statsministeren tilføjede, at regeringen ville gøre det klart for amerikanerne, at en endelig beslutning om militær deltagelse afhang af den konkrete udvikling, Folketingets tilslutning, og at de videre skridt var "forankret i FN", hvilket han havde meddelt præsident Bush i en telefonsamtale den 18. november.⁴⁹⁵ Udenrigsministeren redegjorde for resolution 1441 og bemærkede, at der i tilfælde af uenighed i Sikkerhedsrådet nok forelå et tilstrækkeligt juridisk grundlag for en aktion i de tidligere resolutioner. Endelig fremlagde han resultatet af Udenrigsministeriets forespørgsler: Cirka 50 lande havde modtaget henvendelser fra USA, og de fleste mente, "at udgangspunktet for overvejelserne naturligvis må være, at alle bestræbelser i første omgang nu rettes mod at støtte våbeninspektørerne og sikre en fredelig afvæbning med FN's Sikkerhedsråd ved rovpinden."⁴⁹⁶ Eller som udenrigsministeren selv formulerede

494 Talepunkt, Sikkerhedspolitisk kontor og Folkeretskontoret, UM til statsministeren, "Møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 20. november 2002. Irak", 19. november 2002, pk. 8, j.nr.105.I.77, UM.

495 Talepunkt, Sikkerhedspolitisk kontor og Folkeretskontoret, UM til statsministeren, "Møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 20. november 2002. Irak", 19. november 2002, pk. 8, j.nr.105.I.77, UM.

496 Talepunkt, Sikkerhedspolitisk kontor og Folkeretskontoret, UM til udenrigsministeren, "Møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 20. november 2002. Irak", 19. november 2002, pk. 7, j.nr.105.I.77, UM. Udenrigsministeren redegjorde for de indhentede oplysninger fra Storbritannien (planlagde militær operation), Frankrig (for tidligt at tage stilling til henvendelsen), Tyskland (en følsom sag), Holland (ville indgå dialog med USA), Norge (som Danmark), Spanien (støttede USA og understregede FN's rolle) og de baltiske lande (var havnet i en vanskelig situation).

det med henvisning til en gammel romersk talemåde, "Hvis man vil freden, må man forberede krigen".⁴⁹⁷

Under den efterfølgende diskussion blev regeringens linje støttet af et bredt politisk flertal – Socialdemokratiet (med den tilføjelse, at uden et FN-mandat var partiet imod dansk deltagelse i en militær operation), Det Radikale Venstre (også under forudsætning af FN-mandat), Kristeligt Folkeparti og Dansk Folkeparti – mens kun SF og Enhedslisten meddelte deres modstand. De fremførte begge, at hvis man sagde ja til at give et militært bidrag, måtte man også sige ja til militær deltagelse, eller som SF's Holger K. Nielsen formulerede det: "Det var i dag, man traf en klar beslutning om, at man ville deltage i en krig i Irak."⁴⁹⁸ Ligesom tidligere afviste statsministeren at forholde sig til en hypotetisk situation og understregede nødvendigheden af at lægge magt bag Sikkerhedsrådets resolutioner: "En positiv dansk tilkendegivelse til USA ville være med til at sikre en fredelig løsning."⁴⁹⁹ Statsministerens understregning af, at der ikke var tale om den endelige beslutning om militær deltagelse var formelt set korrekt, men ved at afvise en diskussion af den foreløbige beslutnings eventuelle konsekvenser – meget pegede på, at Sikkerhedsrådet ikke ville kunne enes om en ny resolution, der autoriserede magtanvendelse, og at USA ville lede en international koalition i et angreb på Irak udenom FN – afskar han nævnsmedlemmerne fra muligheden af at vurdere, hvad beslutningen i sidste ende kunne føre til. En mulig konsekvens af beslutningen kunne være, at Danmark gradvis blev trukket ind i forberedelserne til krig, som det senere ville være vanskeligt at trække sig ud af. Det er sigende, at den franske præsident Jacques Chirac i november 2002 afviste at lade det franske forsvar deltage i den militære planlægning med amerikanerne, da det ville kunne

497 Talepunkt, Sikkerhedspolitisk kontor og Folkeretskontoret, UM til udenrigsministeren, "Møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 20. november 2002. Irak", 19. november 2002, pk. 7, j.nr.105.1.77, UM.

498 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 20. november 2002 kl. 14.00", 20. november 2002, pk. 2, j.nr.3.E.92-2002, UM.

499 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 20. november 2002 kl. 14.00", 20. november 2002, pk. 2, j.nr.3.E.92-2002, UM.

blive en glidebane, som det var vanskeligt at trække sig ud af.⁵⁰⁰ En anden mulig konsekvens var, at Danmark i sidste øjeblik, når omstændighederne var afklarede, valgte kun at støtte en militær aktion politisk. Det var, hvad den hollandske regering besluttede i marts 2003. Det var således muligt at trække sin militære deltagelse kort før krigens udbrud.⁵⁰¹

På NATO-topmødet i Prag den 21.-22. november underrettede regeringen USA om, at man bekræftede, at en militær aktion i yderste fald kunne blive nødvendigt, og at Danmark velvilligt ville overveje at give et militært bidrag.⁵⁰² Nogle dage senere takkede en viceforsvarsminister for statsministerens svar overfor ambassaden i Washington. Viceforsvarsministeren mente ikke, at troppeopbygningen betød, at krigen var uigenkaldelig og opfordrede til, at man talte åbent om de militære bidrag for at opretholde presset mod Irak. Det var ambassadens indtryk, at administrationen ikke havde truffet en endelig beslutning og, "at Administrationen i forbavsende grad kører efter princippet at 'noget vil vise sig'."⁵⁰³ Bush-administrationen var øjensynligt i vildrede om, hvordan den skulle håndtere den nye situation, der var opstået efter, at regimet havde inviteret våbeninspektørerne tilbage til Irak. Hvis problemet var Saddam Husseins styre, var våbeninspektørerne ikke løsningen.

Selvom den danske regering ikke havde taget en endelig beslutning om dansk deltagelse i en eventuel militær aktion, og den holdt sine handlemuligheder åbne, fjede beslutningen om at tilbyde et militært bidrag sig til en anden tidligere handling – folkeretsjuristernes vurdering af, at der i tilfælde af uenighed i Sikkerhedsrådet var et tilstrækkeligt juridisk grundlag for en aktion uden om FN i

500 Bozo 2017, "We Don't Need You", s. 201; Bozo 2016, *A History of the Iraq Crisis*, s. 160-161.

501 Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak 2010, *Rapport*, s. 524-525.

502 Notat, UM og FMN, "Amerikansk henvendelse om udsendelse af en eller flere danske forbindelsesofficerer til US Central Command (CENTCOM)", 23. december 2002, pk. 8, j.nr.105.I.77, UM.

503 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1001, "Irak: Usikkerhed om fremtiden", 27. november 2002, pk. 8, j.nr.105.I.77, UM.

de tidligere resolutioner. Dermed banede regeringen vejen for en senere mulig dansk militær deltagelse i en aktion mod Irak.⁵⁰⁴

Dansk forbindelsesofficer til US Central Command

Efter vedtagelsen af resolution 1441 og det danske svar på den amerikanske henvendelse opstod en pause i processen på to måneder frem til afgørelsen om krig eller fred. Befolkninger og ledere holdt vejret, mens de ventede på våbeninspektørernes rapport om deres foreløbige resultater, som ifølge 1441 skulle aflægges for Sikkerhedsrådet den 27. januar 2003. Den danske politik var at afvente våbeninspektørerne, som udenrigsministeren forklarede Det Udenrigspolitiske Nævn den 11. december: "Det er vigtigt, at våbeninspektørerne nu fik ro og mulighed for at udføre deres arbejde uden indblanding fra nogen – uanset, hvor stort engagement de måtte have."⁵⁰⁵

I mens fortsatte de centrale ministerier med at følge udviklingen. Under et transatlantisk seminar i Paris om Irak organiseret af EU's Institut for Strategiske Studier oplyste en repræsentant for IAEA, at Irak havde genoptaget sine programmer for masseødelæggelsesvåben, og han forudså, at det ville udløse en krig. Den tidligere leder af UNSCOM, Rolf Ekeus, mente også, at Irak havde brug for masseødelæggelsesvåben for at afskrække Iran, og at regimet arbejdede på at udvikle kernevåben. Deltagerne på seminaret gav dog udtryk for at Nordkorea og terror udgjorde en større trussel end Irak, at det var vigtigt med et FN-mandat, og at et angreb på Irak ville øge terror-aktiviteten.⁵⁰⁶ Ledende embedsmænd i Bush-administrationen, som tilhørte de neokonservative, optrap-

504 Bjerre, Larsen og Stougaard 2008, *Blindt ind i Basra*, s. 25, skriver: "Internt i regeringen var det ikke Irak, kræfterne blev brugt på i efteråret." Det er for så vidt korrekt, at EU-formandskabet med optagelsen af de nye medlemslande fra Østeuropa optog en betydelig del af regeringens kræfter i efteråret 2002, men som det er fremgået af det foregående, blev der også brugt en del tid på spørgsmålet om Irak.

505 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 11. december 2002 kl. 15.45", 11. december 2002, pk. 3, j.nr.3.E.92-2002, UM.

506 Referat, Sikkerhedspolitisk kontor og kontoret for Mellemøsten, Nordirak og Latinamerika, UM, "Transatlantisk seminar om Irak", 1. december 2002, pk. 8, j.nr.105.1.77, UM.

pede retorikken. En af disse fremførte over for NATO-Rådet, at frygten for, at Irak kunne videregive masseødelæggelsesvåben til terrorister, var velbegrundet, og han var ikke optimistisk, hvad angik styrets samarbejdsvilje.⁵⁰⁷ En anden højtstående embedsmand, der delte ønsket om et regimeskift i Baghdad, betegnede over for en embedsmand fra Udenrigsministeriet Iraks deklaration for usandfærdig og en substantiel overtrædelse ("material breach") af 1441.⁵⁰⁸ Da udenrigsminister Per Stig Møller besøgte Washington kort før jul, mødtes han med en embedsmand fra Department of Defense, der gentog sine anklager om en forbindelse mellem Baghdad og al-Qaeda.⁵⁰⁹ Den danske udenrigsminister førte under sit ophold også en samtale med vicepræsident Cheney, som endnu engang fremhævede truslen fra Iraks masseødelæggelsesvåben. Per Stig Møller har senere bemærket, at vicepræsidenten må have troet på oplysningerne fra efterretningstjenesterne.⁵¹⁰

Det må også have stået mere og mere klart for regeringen, at Bush-administrationen ikke ville begrænse en aktion til afvæbning, men var besluttet på at fjerne regimet i Baghdad. I begyndelsen af december videresendte ambassaden i Washington en kopi af den 98 sider *Final Report on the Transition to Democracy in Iraq*⁵¹¹. Den var resultatet af overvejelserne i en arbejdsgruppe under State Departments "Future of Iraq Project". Arbejdsgruppen bestod af eksilirakere, og ifølge ambassaden stammede rapporten fra Iraq Foundation, som havde tætte forbindelser til den ledende irakiske eksilorganisation Iraqi National Conference (INC), der var støttet

507 Indberetning, DANATO til UM nr. 3149, "NATO – Irak: Rådets møde med [...] d. 4. ds." 5. december 2002, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM.

508 Notits, Sikkerhedspolitisk kontor, UM, "N-chefens frokost med [...] den 11. december 2002", 11. december 2002, pk. 8, j.nr.105.I.77, UM.

509 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1101, "Udenrigsministerens samtale med [...]", 20. december 2002, pk. 8, j.nr.105.I.77, UM. Det fremgår af en notits fra Folkeretskontoret, at det blev formodet, at Irak ydede støtte til al-Qaeda, men at regeringen ikke havde adgang til de afgørende beviser: "Men vi må lægge til grund, at USA ligger inde med den fornødne dokumentation." Se notits, Folkeretskontoret, "Interview med Udenrigsministeren til temalørdag på DR fredag d. 6/12", 3. december 2002, pk. 6, j.nr.6.U.591, UM.

510 Interview, Per Stig Møller, 11. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

511 Rapporten dateret november 2002 blev afklassificeret i 2005, se U.S. Department of State 2002, *Final Report on the Transition to Democracy in Iraq*.

af Pentagon.⁵¹² Udenrigsministeriet blev også underrettet om, at det endelig var lykkedes at samle 380 eksilirakere til en konference afholdt i London og finansieret af USA; der var dog stor uenighed blandt deltagerne, og Foreign and Commonwealth Office stillede sig skeptisk til, om eksilirakerne ville være i stand til at etablere nye demokratiske institutioner eller samle sig om én leder.⁵¹³ Under samtalen med Per Stig Møller fremførte embedsmanden fra Department of Defense, at Mellemøsten kunne gennemgå den samme demokratiseringsproces, som havde fundet sted i Asien, og at et regimeskift i Irak kunne få en positiv spil-over effekt på fredsprocessen mellem Israel og Palæstina.⁵¹⁴

Få dage inden jul fulgte det andet trin i den proces, der tog sin begyndelse med beslutningen om et militært bidrag, og som gradvis trak Danmark tættere på en beslutning om krigsdeltagelse. Den 20. december modtog Forsvarsministeriet en henvendelse fra den amerikanske ambassade, der anmodede Danmark om at sende en forbindelsesofficer til US Central Command, der havde hovedkvarter i Tampa, Florida, og som styrede den militære indsats i Mellemøsten.⁵¹⁵ Det fremgik af henvendelsen, at den pågældende

512 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1005, "Rapport af eksil-irakere om demokratisering i Irak", 2. december 2002, pk. 38, j.nr.179.D.3.a, UM.

513 Indberetning, amb. London til UM nr. 959, "Afholdelse af konference i London 14.-18. december 2002 om Iraks fremtid med deltagelse af eksil-oppositionsgrupper", 19. december 2002, pk. 38, j.nr.179.D.3.a, UM.

514 Embedsmanden takkede for Danmarks støtte, mente at mange lande ville tilslutte sig koalitionen og sluttede med at slå fast, at USA var rede til at gøre det, der var nødvendigt med Irak. Se indberetning, amb. Washington til UM nr. 1101, "Udenrigsministerens samtale med [...]", 20. december 2002, pk. 8, j.nr.105.I.77, UM.

515 USA havde i midten af november anmodet Danmark om at sende en eller to forbindelsesofficerer til Central Command, hvor vedkommende skulle indgå i Combined Allied Planning Group (CPG). CPG var etableret efter et ønske fra medlemslandene i den internationale koalition mod terror om at få mere indflydelse. CPG havde til formål at understøtte Operation Enduring Freedom i Afghanistan, men planlægning af aktioner i andre lande blev ikke udelukket; dog forlød det, "at US CENTCOM har tilkendegivet, at evt. operationer mod Irak ikke er en del af 'Enduring Freedom'." Forsvaret indstillede til regeringen at imødekomme henvendelsen og sende en til to officerer til Central Command. Se notat, UM og FMN, "Evt. dansk bidrag til 'Combined Planning Group' ved US CENTCOM", 13. november 2002, pk. 9, j.nr.3.S.123-12, UM. Statsministeriet godkendte indstillingen og bemærkede samtidig, at der var tale om "etablering af et (positivt) fortilfælde", idet man ikke tidligere havde stillet danske officerer under amerikansk kommando ved et operativt hovedkvarter. Se notat, STM, "Evt. dansk bidrag til multinational planlægningsgruppe ved US CENTCOM", 12. november 2002, dok.nr. 292, j.nr.5401-1, STM.

officer skulle tage del i detaljerede drøftelser om det danske militære bidrag og eventuel følge med i en fremskudt kommando, hvis det blev nødvendigt.⁵¹⁶ Tre dage senere indstillede Udenrigs- og Forsvarsministeriet, at da initiativet er en del af forsøget på at lægge pres på Irak, burde regeringen imødekomme den amerikanske forespørgsel.⁵¹⁷ Umiddelbart efter nytår tilsluttede Statsministeriet sig indstillingen, således at en dansk forbindelsesofficer i Central Command kunne deltage "i indtil videre uforpligtende planlægning af et dansk bidrag til en eventuel aktion."⁵¹⁸ Statsministeriet føjede et forslag til om, at der blev nedsat en civil/politisk styrekomité i Washington med deltagere fra koalitionslandene, hvor Danmark skulle være repræsenteret af en ambassademedarbejder.⁵¹⁹ Den 7. januar orienterede udenrigsministeren Det Udenrigspolitiske Nævn om regeringens beslutning,⁵²⁰ og tre dage senere modtog State Department det danske tilsagn. De amerikanske embedsmænd fik også forelagt det danske forslag om en styrekomité, som de fandt interessante og lovede at undersøge nærmere.⁵²¹

Danmark mellem EU, NATO og USA

Det lange tilløb til Irakkrigen trak alvorlige veksler på det transatlantiske forhold og sammenholdet internt i Europa. Frankrig og Tyskland anførte modstanderne af en militær aktion, mens Storbritannien, Spanien, Italien og en række østeuropæiske lande støttede USA's linje.⁵²² Der var stor folkelig modstand i Europa mod en

516 Notits, FMN, "Irak: Konsultation med den amerikanske ambassade", 20. december 2002, dok.nr. 102, j.nr.Bkt-99-0131/L41-1, FMN.

517 Notat, UM og FMN, "Amerikansk henvendelse om udsendelse af en eller flere danske forbindelsesofficerer til US Central Command (CENTCOM)", 23. december 2002, pk. 8, j.nr.105.I.77, UM.

518 Notat, STM, "Permanent dansk forbindelseselement mhp. evt. Irak-aktion", 2. januar 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

519 Notat, STM, "Permanent dansk forbindelseselement mhp. evt. Irak-aktion", 2. januar 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

520 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 7. januar 2003 kl. 15.00", 7. januar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

521 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 18, "Irak", 10. januar 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

522 Shawcross 2003, *Allies*; Serfaty 2008, *Architects of Delusion*.

krig, og der var en frygt blandt sikkerhedspolitiske iagttagere for, at uenigheden kunne føre til en svækkelse af Den nordatlantiske Alliance. USA havde ikke involveret NATO i Operation Enduring Freedom i Afghanistan, og der var blandt europæerne en frygt for, at USA ville forfølge en unilateral kurs, mens amerikanerne kritiserede europæerne for ikke at interessere sig mere for sikkerhedstrusler udenfor Europa og ikke have forståelse for, at magt-anvendelse kunne være nødvendig.⁵²³ I første omgang lykkedes det at undgå, at uenigheden kom til udtryk på NATO's topmøde i Prag den 21.-22. november, hvor hovedpunktet var optagelsen af syv østeuropæiske lande i alliancen. De 19 regeringsledere for NATO-landene sørgede for, at Irakspørgsmålet blev holdt ude af sluterklæringen,⁵²⁴ samtidig med at de enedes om en udtalelse, der udtrykte alliancens fulde støtte til FN og kritiserede Irak for ikke at leve op til dets forpligtelser: "We recall that the Security Council in this resolution [1441] has warned Iraq that it will face serious consequences as a result of its continued violation of its obligations."⁵²⁵ Efterfølgende orienterede statsministeren Det Udenrigspolitiske Nævn om, at regeringslederne under arbejdsfrokosten havde drøftet Irak, og at der havde hersket enighed om at fastholde presset på Irak for at tvinge det til at afvæbne, at FN's autoritet var blevet styrket, og at mange lande havde givet tilsagn om at bidrage militært til en eventuel aktion.⁵²⁶ Enigheden på topmødet betød, at den danske regering ikke blev tvunget til at vælge mellem NATO og USA.

Den danske regerings linje som formand for Det Europæiske Råd i efteråret 2002 var at holde Irak væk fra dagsordenen, sådan som det var blevet slået fast i et notat udarbejdet i Statsministeriet

523 Talbot 2002, *From Prague to Bagdad: NATO at Risk*, s. 46-57; Gordon 2003, *Bridging the Atlantic Divide*, s. 70-83.

524 NATO 2002, "Prague Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague on 21 November 2002", 21. november 2002.

525 NATO 2002, "Prague Summit Statement on Iraq issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague, Czech Republic", 21. november 2002.

526 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 28. november 2002 kl. 15.00", 28. november 2002, pk. 2, j.nr.3.E.92-2002, UM.

før formandskabet. Hensigten var at undgå en splittelse mellem de to fløje anført af Storbritannien/Spanien/Italien og Frankrig/Tyskland. Og som det var fremgået af et senere embedsmandsmøde, havde EU ikke spillet en betydende rolle i spørgsmålet. Det danske formandskab kulminerede i Det Europæiske Råds møde i København den 12.-13. december 2002, hvor optagelsesforhandlingerne med ti nye medlemmer blev afsluttet med succes. Ligesom det havde været tilfældet med NATO-topmødet lykkedes det at skræve over den store uenighed om Irak ved at vedtage en tekst, der fastslog Det Europæiske Råds klare støtte til Sikkerhedsråds-resolution 1441, FN og våbeninspektørerne, samtidig med at Rådet understregede, at Irak havde fået en sidste mulighed for at opfylde det internationale samfunds krav.⁵²⁷ Udenrigsministeren karakteriserede erklæringen overfor Det Udenrigspolitiske Nævn som "håndfast" og en sejr, at det var muligt at fastholde EU-landene om FN-sporet.⁵²⁸

Det var imidlertid en ting at skabe transatlantisk og europæisk enighed om vage erklæringer, der ikke kunne støde nogen, til at opnå enighed om konkrete militære beslutninger. På et møde i NATO-Rådet den 4. december rejste en højtstående amerikansk repræsentant spørgsmålet om en rolle for NATO i forbindelse med en eventuel aktion i Irak og noterede med tilfredshed, at flere NATO-lande (Norge, Portugal, Spanien, Polen og Danmark) havde accepteret konsultationer med USA. Storbritannien støttede idéen, mens flere andre medlemslande (Tyskland, Frankrig, Italien og Canada) nøjedes med at stille opklarende spørgsmål. I midten af januar 2003 begyndte spørgsmålet at tage konkret form, idet medlemslandet Tyrkiet frygtede at blive inddraget i en eventuel militær konflikt og ønskede forsvarsalliancens støtte til at modgå eventuelle irakiske gengældelsesaktioner. Den 14. januar rapporterede den danske repræsentation ved NATO-hovedkvarteret i Bruxelles, DANATO, at USA havde præsenteret NATO-Rådet for de opgaver

527 EU 2002, "Copenhagen European Council 12 and 13 December 2002 Presidency Conclusions", 14. december 2001, Annex IV, European Council Declaration on Iraq.

528 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 17. december 2002 kl. 9.15", 17. december 2002, pk. 3, j.nr.3.E.92-2002, UM.

og bidrag (USA's seks punkts plan omfattede bl.a. forstærkning af Tyrkiet og afløsning af styrker på Balkan), som NATO burde påtage sig og foreslog, at alliancens militære øverstbefalende, SACEUR (Supreme Allied Commander Europe) skulle tage kontakt med Central Command vedrørende planlægningen og beredskabet. I Rådet var der fuld solidaritet med Tyrkiet og støtte til "prudent planning", men der blev ikke taget nogen beslutning om spørgsmålet.⁵²⁹

Det amerikanske initiativ satte den danske regering over for et vanskeligt dilemma med hensyn til splittelsen i Europa og de begrænsede militære ressourcer. Forsvarsministeriet havde nævnt behovet for at reducere Danmarks deltagelse i internationale operationer for derved at skabe råderum for kommende indsatser. Udenrigsministeriet indstillede derfor til udenrigsministeren, at ministeriet skulle indlede forhandlinger om at reducere de danske bidrag til Operation Enduring Freedom (hvor indsatsen med F-16 var særlig omkostningstung), samt de fredsbevarende styrker SFOR og KFOR. Det således "opnåede finansielle råderum" ville kunne anvendes til "nye internationale operationer."⁵³⁰ De sikkerhedspolitiske konsekvenser for Danmark af de begrænsede forsvarsressourcer gav også anledning til overvejelser i Statsministeriet: "Med de begrænsede ressourcer, dansk forsvar råder over, kan de amerikanske forslag i NATO nemt stille Danmark i valgsituationer: Vil vi bidrage direkte til USA's pres imod Saddam Hussein som koalitionspartner eller følge vor traditionelle NATO-solidariske linje i opfølgning af Prag-mødet?"⁵³¹ Statsmini-

529 Indberetning, DANATO til UM, "NATO – Irak: Rådets møde med [...] d. 4. ds.", 5. december 2002, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM; indberetning, DANATO til UM nr. 41, "NATO-Irak: Amerikansk henvendelse vedr. beredskab for mulige NATO opgaver", 14. januar 2003, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM; indberetning, DANATO til UM, "NATO-Irak: Rådsmøde (1+1)d.d.", 15. januar 2003, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM. Den amerikanske administrations motiv var ifølge forskningen at anvende NATO til at legitimere aktionen mod Irak, se Bozo, *A History of the Iraq Crisis*, s. 226-230.

530 Notits, Sikkerhedspolitisk kontor, UM til udenrigsministeren, "Danmarks militære engagement i internationale operationer", 16. januar 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM. Formuleringen "nye internationale operationer" erstattede den oprindelige formulering "nye operationer, f.eks. i Irak og/eller FN-regi".

531 Notat, STM, "Irak: Amerikansk henvendelse til NATO om bistand ved evt. militær operation", 16. januar 2003, dok.nr. 297, j.nr.5410-35, STM.

steriet pegede ligesom de øvrige ministerier på de udgiftstunge F-16 fly i Afghanistan. Statsministeriet forudså, at der ville være bred opbakning i NATO til de amerikanske forslag og indstillede, at Det Udenrigspolitiske Nævn ikke behøvede at orienteres, da der var tale om planlægnings- og beredskabsforanstaltninger.⁵³² Det danske forsvar var således ikke i stand til på samme tid at deltage i koalitionen og bidrage til en eventuel indsats i NATO-regi.

Den 21. januar brød krisen i NATO ud i fuldt flor, dog i første omgang blev det holdt inde døre. På rådsmødet anmodede Tyrkiet om, at der blev taget beslutning om at iværksætte "prudent planning", hvilket blev støttet af USA. Den efterfølgende drøftelse afslørede uenigheden blandt medlemslandene: Mens Storbritannien og bl.a. Danmark støttede forslaget med det argument, at det var vigtigt at lægge pres på Irak, og en afvisning ville undergrave NATO's troværdighed, blokerede Tyskland, Frankrig, Belgien og Luxembourg med den begrundelse, at initiativet ville afspore den igangværende FN-proces, og at tiden ikke var inde til en beslutning. NATO's generalsekretær konstaterede skuffet, at der ikke var enighed om forslaget.⁵³³ Statsministeriet vurderede i et notat, at splittelsen skadede europæernes troværdighed over for USA, men var dog ikke dybt bekymret over konsekvenserne: "I praksis er skadevirkningen nok begrænset, eftersom der mellem allierede og amerikanske stabe utvivlsomt er indledt nødvendige forberedelser, der kan iværksættes i det øjeblik, beslutningsprocessen i Rådet deblokeres."⁵³⁴ Notatet indikerede, at ministeriet anskuede spørgsmålet fra en pro-amerikansk vinkel, som så den europæiske modstand som et problem. Set fra en fransk-tysk vinkel var

532 Notat, STM, "Irak: Amerikansk henvendelse til NATO om bistand ved evt. militær operation", 16. januar 2003, Sikkerhedsarkivet, STM.

533 Indberetning, DANATO til UM nr. 94, "NATO-Irak: Rådsmøde d.d." 22. januar 2003, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM.

534 Notat, STM, "NATO og Irak", 22. januar 2003, dok.nr. 297, j.nr.5410-35, STM.

blokeringen et forsøg på at forhindre USA i at trække NATO ind i Irak-operationen ad bagvejen.⁵³⁵

”Nedtællingen begynder”

Midt i januar 2003, mens verdenssamfundet stadig ventede på våbeninspektørernes rapport til Sikkerhedsrådet, fik indberetningerne til Udenrigsministeriet en alvorligere tone; det blev endnu tydeligere, at USA styrede mod krig. Den 16. januar indsendte ambassaden i Washington en indberetning med den sigende titel ”Irak – nedtællingen begynder”, der byggede på samtaler med centralt placerede kilder i administrationen. Hovedbudskabet var, at administrationen var overbevidst om, at våbeninspektionerne var nyttesløse, da Irak skjulte sine masseødelæggelsesvåben, hvorfor en militær operation forekom uundgåelig, og den internationale koalition var parat og voksende. Ifølge ambassaden ville afgørelsen falde ved udgangen af januar, når Blair mødtes med Bush, der ville konstatere, at Irak kun kunne afvæbnes ved hjælp af militær magt. Administrationen var ikke afhængig af en ny sikkerhedsrådsresolution, da man mente at have et tilstrækkeligt folkeretligt grundlag i resolution 1441. Ambassaden kunne rapportere, at den amerikanske militære opbygning i regionen var fortsat og nu var oppe på omkring 100.000 mand, og at administrationen havde bred indenrigspolitisk støtte. Administrationen udtrykte ”stor beundring” for den danske støtte og opfordrede regeringen til snarest muligt at beslutte sig for indholdet af det militære bidrag, hvis Danmark skulle deltage i krigens indledende fase.⁵³⁶ I Statsministeriet blev indberetningen vurderet som særlig interessant,

535 Splittelsen i NATO kom til offentlighedens kendskab den følgende måned, da Tyrkiet påkaldte sig støtte ifølge Atlantpagtens artikel 4, og Frankrig, Tyskland og Belgien nedlagde veto mod et amerikansk forslag om at sende antiluftskytseradar og AWACS-overvågningsfly til Tyrkiet, se Neilan, Terence, ”NATO Rift Widens Over Defense of Turkey in Case of Iraq War”, *The New York Times*, 10. februar 2003; Langvad, Jacob, ”NATO er Irak-konfliktens gidsel”, *Information*, 11. februar 2003.

536 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 29, ”Irak – nedtællingen begynder”, 16. januar 2003, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM. Den danske ambassades vurdering svarede til den franske regerings, der midt i januar vurderede, at terningerne var kastet og udviklingen gik mod krig, se Bozo 2016, *A History of the Iraq Crisis*, s. 184-192.

og statsministeren blev opfordret af sine embedsmænd til at læse den i sin helhed.⁵³⁷

Udenrigsministeriet modtog oplysninger, der indikerede, at Bush-administrationen var ved at miste tålmodigheden, men samtidig var ministeriets kilder uenige i bedømmelsen af planerne for Irak efter krigens ophør. En troværdig kilde vurderede, at USA's mål var et regimeskift i Baghdad, og at en aktion ville blive gennemført om nødvendigt uden en ny FN-resolution og med en bred koalition. Ifølge kilden var amerikanerne overbeviste om, at irakerne skjulte deres masseødelæggelsesvåben på mobile enheder, og de forventede ikke, at våbeninspektørerne ville finde de forbudte våben. Kilden vurderede, at en aktion ville kunne finde sted mellem februar og april, og at den amerikanske administration ikke havde klare planer for post-Saddam Irak.⁵³⁸ Ambassaden i Washington mente derimod, at "De amerikanske forberedelser af post-scenariet er særdeles omfattende."⁵³⁹ Ifølge ambassadens samtalepartnere var krig det mest sandsynlige udfald, og administrationen var tydeligt utilfreds med våbeninspektørerne. Det forlød bl.a., at udrensningen af medlemmerne af Baath-partiet skulle begrænses, da mange var medlemmer af karriere- og sikkerhedsmæssige årsager, og at de eksisterende institutioner ville blive beholdt og videreført.⁵⁴⁰

Samtidig med at sandsynligheden for krig syntes at vokse, begyndte europæernes uenighed at afspejle sig i indberetningerne. Ambassaden i Washington beskrev, hvordan Bush-administrationen ikke kunne skjule sin irritation over europæernes fodslæben, anført af Frankrig og Tyskland, som amerikanerne opfattede som europæernes manglende seriøsitet med hensyn til Iraks afvæbning, og ambassaden vurderede, at det havde øget sandsynligheden for en amerikansk enegang.⁵⁴¹ Mens ambassaden i Paris kun-

537 Notat, STM, "Irak – nedtællingen begynder", 17. januar 2003, Sikkerhedsarkivet, STM.

538 E-mail, UM, "Møde med [...] om Irak 22.1.03", 22. januar 2003, pk. 9, j.nr.105.1.77, UM.

539 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 45, "Irak: Nu eller aldrig", 23. januar 2003, pk. 9, j.nr.105.1.77, UM.

540 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 45, "Irak: Nu eller aldrig", 23. januar 2003, pk. 9, j.nr.105.1.77, UM.

541 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 43, "Irak: Europæisk fodslæben styrker USA's vilje til enegang", 22. januar 2003, pk. 9, j.nr.105.1.77, UM.

ne rapportere, at det franske udenrigsministerium mente, at den amerikanske militære opbygning skabte et momentum for krig, og at det burde være Sikkerhedsrådet, der afgjorde, om der var sket en overtrædelse af resolution 1441, og hvilke konsekvenser det skulle have,⁵⁴² erklærede både den spanske og britiske regering sig rede til at følge USA.⁵⁴³ Den 26. januar, dagen før Blix og ElBaradei skulle aflægge deres første officielle rapport til Sikkerhedsrådet, forlød det fra New York, at Blair var fuldstændig overbevist om, at Irak var i "material breach", at briterne stadig mente, der var masseødelæggelsesvåben, og at våbeninspektørerne ikke inden for en rimelig tidshorisont kunne opnå resultater.⁵⁴⁴

Hen imod slutningen af januar 2003 var Irak-krisen ved at spidse til, hvilket fik Udenrigsministeriet til den 24. januar at udsende en instruks til en lang række ambassader om ministeriets behov for oplysninger. Ministeriet begrundede forespørgslen med, at krisen "har i stigende grad politikernes og ikke mindst regeringens bevågenhed", og de danske repræsentationer blev derfor anmodet om "en hurtig, præcis og løbende indberetningsvirksomhed", som skulle anvendes til at betjene de tre involverede ministre. Det blev understreget, at indberetningerne skulle udformes, således "at de også er umiddelbart anvendelige til orientering af bl.a. statsministeren." Ministeriet var særligt interesseret i oplysninger om FN-processen, et eventuelt mandat for en aktion og værtslandets eventuelle deltagelse i en militær aktion, og der var etableret en fordelingskreds for indberetninger om krisen.⁵⁴⁵

542 Indberetning, amb. Paris til UM, "Irak-krisen", 23. januar 2003, pk. 9, j.nr.105.I.77, UM.

543 Indberetning, amb. Madrid til UM nr. 11, "Planerne om udvikling af [m]issilforsvar samt Irak", 22. januar 2003, pk. 9, j.nr.105.I.77, UM; indberetning, amb. London til UM nr. 59, "Irak", 23. januar 2003, pk. 9, j.nr.105.I.77, UM.

544 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 51, "Irak", 26. januar 2003, pk. 39, j.nr.179.D.3.a, UM.

545 UM til ambassadøren i Ankara m.fl., "Indberetningsvirksomhed om Irak-konflikten", 24. januar 2003, pk. 7, j.nr.119.L.22-2, UM.

”Fravær af vidnesbyrd er ikke et vidnesbyrd om fravær”: Våbeninspektørernes første rapport til Sikkerhedsrådet, 27. januar 2003

Den 27. januar aflagde UNMOVIC's Hans Blix og IAEA's Mohamed ElBaradei deres første rapport om våbeninspektørernes foreløbige resultater af deres arbejde i Irak i henhold til resolution 1441. De havde allerede den 9. januar aflagt en uformel rapport på Sikkerhedsrådets anmodning, hvor de havde meddelt, at de ikke havde fundet nogen ”smoking gun”, men samtidig understreget, at fraværet af belastende fund ikke var ensbetydende med, at der ikke fandtes forbudte masseødelæggelsesvåben i Irak. Blix kritiserede også den irakiske deklaration af 7. december for at være omfattende (12.000 sider), men næsten uden nye oplysninger.⁵⁴⁶ I Forsvarsministeriet vurderede en embedsmand, at Blix' udtalelser tydede på, at våbeninspektørerne ikke ville være i stand til at aflægge deres endelige rapport den 27. januar, og at hele processen ville trække ud.⁵⁴⁷ To dage forinden mødet i Sikkerhedsrådet, den 7. januar, orienterede udenrigsminister Per Stig Møller Det Udenrigspolitiske Nævn om udviklingen. Han refererede Blix for at have vurderet, at selvom der fandtes udeladelser i deklarationen, var det ikke substantielle krænkelser (”material breach”) i forhold til resolution 1441, og at svenskeren var af den opfattelse, at Irak sandsynligvis stadig havde masseødelæggelsesvåben.⁵⁴⁸ Det svarede til Blix' udtalelser til den danske FN-mission i New York. Udenrigsministeren fandt, at resultatet på processen var op til Irak: Hvis regimet samarbejdede med våbeninspektørerne, var en fredelig løsning mulig, ellers kunne det blive nødvendig med en militær løsning. Det var

546 Blix 2004, *Afvæbningen af Irak*, s. 129-130.

547 Notits, FMN, ”Udviklingen vedrørende Irak”, 10. januar 2003, dok.nr. 107, j.nr.99-0131/L41-1, FMN.

548 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser fra mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 7. januar 2003 kl. 15.00”, 7. januar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

imidlertid fortsat regeringens mål, at processen var "forankret i FN", og man arbejdede stadig på en fredelig løsning.⁵⁴⁹

Den 24. januar samledes medlemmerne af Det Udenrigspolitiske Nævn igen for at drøfte udviklingen. Regeringen orienterede ikke om den seneste tids modtagne oplysninger, der tydede på, at den amerikanske regering havde mistet tålmodigheden, og at krigen syntes uundgåelig. Nævnet blev heller ikke underrettet om FE's vurdering om, at USA's mål i Irak ikke var afvæbning ifølge resolution 1441, men at fjerne Saddam Hussein fra magten. Udenrigsministerens udtalelser på nævnsmødet afspejlede, at verdenssamfundet trådte vande, mens det ventede på Blix og ElBaradeis rapport til Sikkerhedsrådet: Ministeren orienterede om de igangværende inspektioner (der var ikke fundet masseødelæggelsesvåben, og irakerne samarbejdede ikke fuldt ud); om USA's politik (intet tydede på et snarligt militært angreb); de igangværende drøftelser med amerikanerne om et dansk militært bidrag (intet nyt); diskussionen i NATO om Tyrkiet (uenighed); og uenigheden mellem USA og Europa (som udenrigsministeren gav Tyskland hovedskylden for). Det vigtigste, der kom frem under mødet, var udenrigsministerens erklæring om, at det var op til Sikkerhedsrådet at drage konsekvenserne af Blix' rapport; det var i overensstemmelse med den multilaterale tolkning, som lagde afgørelsen om en eventuel militær aktion hos Rådet og ikke hos de individuelle medlemslande. Som reaktion erklærede Mogens Lykketoft, der gentog, at Socialdemokratiet var imod en militær aktion uden et klart FN-mandat og uden beviser på masseødelæggelsesvåben, sig beroliget.⁵⁵⁰

Den 27. januar aflagde Blix og ElBaradei rapport til Sikkerhedsrådet om våbeninspektionerne i Irak. I løbet af de foregående 60 dage havde UNMOVIC organiseret sin stab på 260 personer, åbnet to kontorer og udført 300 inspektioner af 230 forskellige steder. Blix var mest positiv hvad angik samarbejdet med irakerne om

549 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser fra mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 7. januar 2003 kl. 15.00", 7. januar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

550 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser fra mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 24. januar 2003 kl. 9.00", 24. januar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

adgang til relevante steder – UNMOVIC havde fået tilladelse i alle tilfælde og med én undtagelse var den blevet givet hurtigt. Der havde dog også været problemer med samarbejdet, irakerne havde afvist at garantere sikkerhed for overflyvninger med U-2 fly, og inspektørerne havde været udsat for chikane. Blix var mere kritisk hvad angik irakernes oplysninger om masseødelæggelsesvåben. Selvom deklarationen af 7. december indeholdt nye oplysninger om missiler og bioteknologi, bestod hovedparten af de 12.000 sider af allerede kendte dokumenter. Dertil kom, at der var tegn på, at Irak var længere fremme med udviklingen af VX nervegas end oplyst, der var ikke gjort rede for 6.500 kemiske bomber, flere tusinde kemiske missilsprænghoveder og 8.500 liter miltbrand, ligesom regimet havde genoptaget sine missilprogrammer siden 1998. UNMOVIC havde under sit arbejde fundet nogle få spræghoveder til kemiske våben og 3.000 sider dokumenter om berigelse af uran hos en videnskabsmand. For at kunne få besvaret de tilbagestående spørgsmål fremhævede Blix behovet for, at irakerne aktivt søgte efter forbudte våben og dokumenter, overgav en liste på alle personer, der havde kendskab til masseødelæggelsesvåbne, og opfordrede dem til at stille sig til rådighed for uledsagede interviews med UNMOVIC. Blix' rapport til Sikkerhedsrådet bar præg af, at inspektionsprocessen kun var i sit indledende stadie, og at han derfor ikke kunne komme med et endeligt svar på, om Irak stadig besad masseødelæggelsesvåben: På den ene side syntes Irak "not to have come to a genuine acceptance – not even today – of the disarmament", men på den anden side var Blix hverken parat til at sige, at der fandtes masseødelæggelsesvåben, eller at der ikke gjorde.⁵⁵¹ Irak havde ikke fuldt ud accepteret, at det skulle afvæbne, men Blix kunne hverken af- eller bekræfte, at våbnene fandtes. ElBaradei og IAEA's rapport var mere ligetil: IAEA havde reelt afmonteret Iraks kernevåbenprogram i 1990'erne, ElBaradei opfordrede regimet til at samarbejde mere aktivt, og IAEA kunne

551 Blix 2003, "The Security Council, 27 January 2003: An Update on Inspection", 27. januar 2003.

i løbet af få måneder afslutte inspektionerne og erklære Irak for afvæbnet på kernevåbenområdet.⁵⁵²

Den følgende dag orienterede udenrigsministeren Det Udenrigspolitiske Nævn om Blix' og ElBaradeis rapporter.⁵⁵³ Ministeren fremførte tre hovedpunkter. For det første henviste han til Blix' erklæring om, at Irak tilsyneladende endnu ikke havde accepteret FN's krav om samarbejde, og at de manglende oplysninger betød, at han ikke var i stand til at konkludere, at Irak ikke havde masseødelæggelsesvåben: "Der var fortsat mange løse ender og uafklarede spørgsmål, som Irak skyldte svar på", opsummerede ministeren.⁵⁵⁴ For det andet understregede ministeren, at når våbeninspektørerne bad om mere tid, var det Irak, der fik mere tid til at samarbejde og til at dokumentere, hvad der var sket med de irakiske lagre af masseødelæggelsesvåben. Ministeren vurderede, at inspektionerne ville fortsætte i hvert fald de næste to til tre uger, altså til midt i februar. For det tredje fremhævede ministeren, at det var regeringens linje, at sagen var "forankret" i FN, uden at han dog kom nærmere ind på, hvad han mente hermed. Mødet viste, at der i Folketinget fandtes to opfattelser af situationen, og at de stod skarpt overfor hinanden. Mens Holger K. Nielsen (SF) mente, at USA ønskede krigen, uanset hvad våbeninspektørerne fandt, argumenterede Per Stig Møller for, at USA under hele forløbet havde fulgt en multilateral linje og ikke søgte krigen. Udenrigsministeren gentog, at regeringen ville acceptere, hvad Sikkerhedsrådet besluttede.⁵⁵⁵

552 Blix 2004, *Afvæbningen af Irak*, s. 165-166.

553 I Forsvarsministeriets arkiv findes en materialesamling udfærdiget af Forsvarsministeriets 8. kontor, som bl.a. omfatter ministeriets vurdering af rapporterne og udenrigsministerens talepunkter til nævnsmødet. Se materialesamling, 8. kt, FMN, "Irak til brug for forsvarsministerens møde med statsministeren og udenrigsministeren den 28. januar kl. 8.00", 28. januar 2003, dok.nr. 158, j.nr.99-0131/L41-1, FMN.

554 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 28. januar 2003 kl. 14.00", 28. januar 2003, pk.1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

555 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 28. januar 2003 kl. 14.00", 28. januar 2003, pk.1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

”Et ord er et ord”: Regeringens Sikkerhedsudvalg den 30. januar 2003

Den danske regering havde den 7. januar formelt svaret på den amerikanske forespørgsel om et militært bidrag til en eventuel militær aktion ved at aflevere en bruttoliste over mulige bidrag.⁵⁵⁶ I midten af januar forlød det fra kilder i den amerikanske administration, at den danske regering kunne forvente en amerikansk forespørgsel om karakteren af det danske bidrag, før Central Command igangsatte den detaljerede planlægning.⁵⁵⁷ Den 17. januar drøftede repræsentanter for Forsvaret det danske styrkebidrag med Central Command i hovedkvarteret i Tampa, Florida. Forsvarets folk foreslog at få fastslået, hvor ”kraftigt” et tilsagn om det danske bidrag, der var nødvendigt for at påbegynde planlægningen.⁵⁵⁸ En uge senere meddelte ambassaden i Washington, at Central Command havde henstillet om, at det blev meddelt den danske regering, ”at man var interesseret i et bidrag bestående af alle de fra dansk side foreslåede elementer.”⁵⁵⁹ Dette var en henvisning til den danske liste, der omfattede en korvet, specialstyrker, ubåd og flytransportpersonale. Det var fra amerikansk side blevet besluttet, at Danmark skulle være på ”fast track”, dvs. hurtigt skulle involveres i de relevante dele af beredskabsplanlægningen, idet amerikanerne havde tillid til de danske militære styrker. Det forlød også, at State Department forsøgte at lave en stationeringsaftale om danske styrkers status, en såkaldt SOFA (Status of Forces Agreement).⁵⁶⁰

Den 27. januar sendte ambassaden i Washington to indberetninger hjem. I den første beskrev ambassaden den stigende ameri-

556 Kaae og Nissen 2008, *Vejen til Irak*, s. 107-108.

557 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 29, ”Irak – nedtællingen begynder”, 16. januar 2003, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM; referat, FMN til STM og UM, ”Referat af møde med [...] 17 jan 03”, 18. januar 2003, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM.

558 Referat, FMN til STM og UM, ”Referat af møde ved USCENTCOM 17 jan 03”, 18. januar 2003, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM.

559 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 58, ”Muligt styrkebidrag og SOFA [...]”, 24. januar 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM.

560 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 58, ”Muligt styrkebidrag og SOFA [...]”, 24. januar 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM.

kanske utålmodighed med våbeninspektørerne og udtalelserne fra udenrigsminister Powell og Det Hvide Hus' talsmand om, at tiden var ved at løbe ud for Irak.⁵⁶¹ I den anden indberetning hed det, at kilder i State Department og Det Hvide Hus havde givet udtryk for, at Bush var frustreret over Central Commands langsomme procedure med at forhandle med koalitionslandene om deres militære bidrag, og at han ønskede at forkorte processen. Ambassaden kunne derfor oplyse, at instrukserne, der skulle anvendes ved henvendelserne til koalitionslandene om deres bidrag og eventuelle villighed til deployering, var klargjorte. Ifølge indberetningen havde Bush understreget nødvendigheden af at lægge maksimalt pres på den irakiske diktator, og at præsidenten ville tage en beslutning om våbeninspektørerne skulle have mere tid i forbindelse med sit planlagte møde med Blair den 31. januar.⁵⁶² Den amerikanske administration begrundede således stadig den militære opbygning med tvangsdiplomati.

Meldingerne fra Washington gav anledning til overvejelser i Statsministeriet om hensigten med den varslede henvendelse. Ministeriets embedsmænd bemærkede, at henvendelsen drejede sig om det danske militære bidrag, som efter frasorteringen af F-16, nu omfattede fire emner. Det var Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets indtryk, at der ville være tale om en tilbagemelding fra amerikanerne om hvilke af emnerne, de var interesserede i. Statsministeriet delte dog ikke ministeriernes anbefaling om, at det ikke var nødvendigt at orientere Det Udenrigspolitiske Nævn. Vurderingen i Statsministeriet var, at det for den amerikanske administration drejede sig om koalitionslandenes "politiske forpligtigelse": "Man er tydeligvis særdeles interesseret i at opnå tilsagn fra andre lande end UK."⁵⁶³ Det var således ministeriets opfattelse, at

561 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 62, "Amerikanske reaktioner på våbeninspektørernes rapport", 27. januar 2003, pk. 9, j.nr.105.I.77, UM.

562 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 63, "Irak", 27. januar 2003, pk. 39, j.nr.179.D.3.a, UM.

563 Notat, STM, "Muligt dansk styrkebidrag til en Irak-operation: varsel om amerikansk henvendelse", 27. januar 2003, Sikkerhedsarkivet, STM.

der var tale om, at USA primært var interesseret i tilkendegivelser af støtte, hvilket ville bidrage til at retfærdiggøre krigen.

Per Stig Møller har berettet, at han og statsministeren den 28. januar modtog en indberetning fra ambassaden i Washington om, at USA ville henvende sig for at få at vide, hvilke bidrag Danmark stillede til rådighed til umiddelbar indsættelse. Det blev understreget, at den amerikanske ledelse ikke havde taget en beslutning om at anvende militær magt, og at den danske regering i så fald ville blive konsulteret. Henvendelsen sluttede af med at understrege situationens alvor: "Tiden er inde til, at Danmark tager alle de nødvendige skridt til bekræftelse af, at det er med os."⁵⁶⁴ Det var således klart, at det drejede sig om at sende et politisk signal om støtte til USA – mere end indholdet eller omfanget af det danske bidrag.

Den amerikanske henvendelse udløste en hektisk aktivitet i de relevante ministerier, idet regeringen skulle enes om et svar på et møde i Regeringens Sikkerhedsudvalg den 30. januar. Udenrigsministeriet gjorde regeringen opmærksom på, at der var tale om en afgørende beslutning:

"En positiv dansk besvarelse af den amerikanske anmodning vil gøre det i realiteten politisk umuligt på et senere tidspunkt at træde tilbage fra dansk deltagelse i en militær operation i Irak."⁵⁶⁵

Når den danske regering først havde bekræftet sit militære bidrag og planlægningen og forberedelserne til udsendelse var igangsat, ville det skade Danmarks troværdighed, hvis regeringen besluttede ikke at gå hele vejen. Det var samme vurdering, som SF'eren Holger K. Nielsen havde givet udtryk for på nævnsmødet i november 2002, hvor man havde drøftet den oprindelige amerikanske henvendelse. Udenrigsministeriet understregede, at USA ville være lydhør overfor eventuelle betingelser vedrørende deployeringen af

⁵⁶⁴ Møller 2017, *Udenrigsminister - i krig og fred*, s. 113.

⁵⁶⁵ Notits, UM til STM, "Amerikansk henvendelse om yderligere dansk deltagelse i planlægningen af en evt. militær operation i Irak", 28. januar 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.1.80, UM.

det danske bidrag, hvis dette vurderedes som nødvendigt af indenrigspolitiske hensyn. Ministeriet vurderede, at Folketingets parti-er burde orienteres i Nævnet, og at den fortsatte FN-forankring samt vigtigheden af tvangsdiplomati burde "kunne sikre fortsat bred indenrigspolitisk enighed om regeringens Irak-politik."⁵⁶⁶ Dagen inden mødet i Regeringens Sikkerhedsudvalg anbefalede Det Sikkerhedspolitiske Kontor og Kontoret for Mellemøsten, Latinamerika og Nordafrika udenrigsministeren at svare positivt på den amerikanske henvendelse. Men i modsætning til ministeriets rådgivning af statsministeren, der fik at vide, at det ville være "politisk umuligt" at trække sig på et senere tidspunkt, fik udenrigsministeren oplyst, at der ikke var tale om et endeligt tilsagn, og at beslutningen om magtanvendelse ikke var taget.⁵⁶⁷ Selvom det sidste var teknisk korrekt, var der tale om to vidt forskellige vurderinger til de to ministre. Det vides ikke, hvorfor statsministeren fik oplyst, at der reelt var tale om den endelige beslutning, mens udenrigsministeren blev informeret om, at der *ikke* var tale om den endelige beslutning. Det er heller ikke klart, om forskellen på de to vurderinger havde nogen betydning.

Forsvarsministeriet gjorde i dets råd til regeringen opmærksom på de begrænsede ressourcer, der var til rådighed. Under de militære drøftelser med amerikanerne blev man enige om, at specialstyrker, ubåden Sælen, korvetten Olfert Fischer, og personale til flylastning kunne være relevante. Ministeriet understregede imidlertid, at der ikke var økonomisk grundlag for at bidrage med alle de foreslåede elementer, og man indstillede til regeringen, at man koncentrerede det videre arbejde om specialstyrker og ubåden.⁵⁶⁸ I løbet af beslutningsprocessen var det foreslåede styrkebidrag så-

566 Notits, UM til STM, "Amerikansk henvendelse om yderligere dansk deltagelse i planlægningen af en evt. militær operation i Irak", 28. januar 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM.

567 Notits, Kontoret for Mellemøsten, Latinamerika og Nordafrika og Sikkerhedspolitisk kontor til udenrigsministeren, "Møde i Regeringens Sikkerhedsudvalg den 30. januar 2003", 29. januar 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM; notits, Kontoret for Mellemøsten, Latinamerika og Nordafrika, Sikkerhedspolitisk kontor til udenrigsministeren, "Centrale budskaber", 29. januar 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM.

568 Notat, FMN, "Dansk styrkebidrag til en eventuel operation i Irak", udateret, vedhæftet UM til udenrigsministeren, 30. januar 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

ledes blevet reduceret med F-16, korvetten og flypersonalet til kun at omfatte specialstyrker og ubåden.

Inden Regeringens Sikkerhedsudvalg trådte sammen for at formulere et svar til amerikanerne, kunne regeringen også tage bestik af de seneste indberetninger om den internationale udviklingen. Fra USA var meldingerne, at tiden var ved at løbe ud, og at de afgørende datoer var den 31. januar, hvor Bush og Blair skulle mødes, og den 5. februar, hvor udenrigsminister Powell skulle fremlægge de amerikanske beviser for masseødelæggelsesvåben for FN's Sikkerhedsråd. Hvis reaktionen var positiv, ville USA forsøge at få vedtaget en ny resolution, og hvis Frankrig truede med at nedlægge veto, ville man anvende "Kosovo-modellen", altså gå i krig uden et klart mandat. Ambassadør Federspiel advarede imod at kræve en ny resolution som betingelse for deltagelse, da et sådant krav ikke ville finde sympati i Washington.⁵⁶⁹ Ambassaden kunne til gengæld berolige regeringen med, at regeringen ville beholde kommandoen, når danske styrker blev deployeret, og den skulle godkende opgavevaretagelsen ("tasking"), hvilket var samme procedure som under Operation Enduring Freedom.⁵⁷⁰ Kilder i London bekræftede, at USA var ved at miste tålmodigheden, og iagttagere vurderede, at krigen ville bryde ud om fire eller seks uger. I modsætning til Washington mente kilderne i London, at den amerikanske regering ville have forståelse for allierede, der af indenrigspolitiske hensyn ønskede en ny resolution, og kilderne så positivt på mulighederne for, at få en resolution vedtaget. I øvrigt var meldingen, at den britiske regering havde opgivet håbet om, at våbeninspektørerne fandt beviser på masseødelæggelsesvåben, og at man derfor satsede på at bevise, at Irak ikke samarbejdede fuldt ud.⁵⁷¹ Fra EU var meldingerne stik modsatte, der var overvældende modstand mod en krig, og nogle ministre gik så langt i deres kritik,

569 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 72, "Irak: Forsat ikke amerikansk beslutning om videre forløb", 29. januar 2003, pk. 9, j.nr.105.1.77, UM.

570 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 73, "Irak: Kommandoforhold for evt. dansk bidrag", 29. januar 2003, pk. 1, j.nr.105.1.80, UM.

571 Indberetning, amb. London til UM nr. 74, "Eventuelt dansk bidrag til en militær operation mod Irak", 28. januar 2003, pk. 1, j.nr.105.1.80, UM; indberetning, amb. London til UM nr. 75, "UKs vurdering af tidsforløbet efter Blix-rapporten og State of the Union talen", 29. januar 2003, pk. 40, j.nr.179.D.3.a, UM.

at de foreslog at forholdet til USA blev taget op til genovervejelse.⁵⁷² Den franske regering gentog, at kun Sikkerhedsrådet kunne beslutte, og man var imod en unilateral aktion udenom FN. Til gengæld var Frankrig rede til at påtage sig sit ansvar og deltage i en militær aktion, hvis der blev fundet beviser på "material breach", og der forelå et mandat fra FN.⁵⁷³

Samme dag, hvor det planlagte møde i Regeringens Sikkerhedsudvalg skulle finde sted, afleverede FE en opdateret trusselsvurdering. Papiret var en opdatering af vurderingen fra 27. november, og den gentog hovedkonklusionerne: Irak "vurderedes" at have operative programmer for kemiske, biologiske og kernevåben samt missiler. Blandt de stoffer, der mentes at blive fremstillet bl.a. i mobile anlæg, nævntes sennepsgas, VX og sarin, samt miltbrand, ricin og botulinumtoksin. Den eneste substantielle ændring i forhold til den tidligere vurdering var en tilføjelse af oplysningen om, at IAEA havde accepteret Iraks forklaring om, at de indkøbte aluminiumsrør skulle anvendes i produktionen af konventionelle våben og ikke kernevåben. Tilføjelsen fik dog ingen konsekvenser for FE's overordnede vurdering om, at Irak stadigt havde et aktivt kernevåbenprogram, selvom Irak ikke besad brugbart fissilt materiale. FE gentog også vurderingen om, at Irak foruden diverse missiltyper besad ubemandede fly (UAV eller droner) til fremføring af kemiske og biologiske våben. Disse antagelser ledte frem til FE's afsluttende trusselsvurdering med hensyn til eventuelle danske

572 Indberetning, EU-repræsentationen til UM, "Rådsmøde (GAERC), Bruxelles 28. januar 2003 – Irak – situationen efter Dr. Blix' rapport til Sikkerhedsrådet (mødet refereret på grundlag af debriefing)", 28. januar 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM; indberetning, EU-repræsentationen til UM, nr. 334, "Situationen i Irak", 29. januar 2003, pk. 9, j.nr.105.I.77, UM.

573 Indberetning, amb. Paris til UM, "Frankrig og Irak-krisen", 30. januar 2003, pk. 40, j.nr.179.D.3.a, UM.

styrker i regionen: "Truslen fra irakisk anvendelse af biologiske og kemiske våben vurderes at være høj."⁵⁷⁴

Den 30. januar kl. 11.30 trådte Regeringens Sikkerhedsudvalg sammen i Statsministeriet for at drøfte svaret på den amerikanske henvendelse.⁵⁷⁵ En embedsmand har forklaret, at dette forum blev valgt til mødet, idet der ikke bliver skrevet så meget ned, og diskussionen derfor er mere åben.⁵⁷⁶ Anders Fogh Rasmussen mener, at mødet blev holdt i Sikkerhedsudvalget, fordi der skulle deltage folk udefra. Han nævner i denne sammenhæng repræsentanter fra Forsvaret.⁵⁷⁷ Statsministeren indledte med at redegøre for henvendelsen og overvejelserne vedrørende den fremtidige procedure i Folketinget, hvorefter han gentog Udenrigsministeriets vurdering om, at det ville være næsten umuligt at trække sig senere, hvis regeringen svarede ja til den amerikanske henvendelse.⁵⁷⁸ Anders Fogh Rasmussen har forklaret, at han sagde dette for at understrege alvoren og for at gøre det klart, at nu gjaldt det, og at regeringen ikke senere kunne rende fra sit tilsagn, uden det fik konsekvenser. "Et ord er et ord, og en mand er en mand", som han formulerer det.⁵⁷⁹ Det førte til en diskussion, om den danske regering skulle besvare henvendelsen med det forbehold, at Danmark kunne trække sit militære bidrag tilbage, hvis aktionen ikke var med FN-forankring. Statsministeren afsluttede diskussionen med at konkludere, at det var vigtigt at kunne sende et positivt signal til USA.⁵⁸⁰ Des-

574 Trusselsvurdering, FE, "Opdateret trusselsvurdering vedrørende et muligt dansk styrkebidrag til eventuel indsættelse i operationer i nærheden af Den Persiske Golf", 30. januar 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM. En censureret version blev afklassificeret den 17. april 2004, se FE 2003, "Opdateret trusselsvurdering vedrørende et muligt dansk styrkebidrag til eventuel indsættelse i operationer i nærheden af Den Persiske Golf", 30. januar 2003.

575 Det fremgår ikke af mødereferatet fra Statsministeriet, hvem der deltog i mødet udover statsministeren, udenrigsministeren, forsvarsministeren og cheferne for FE og PET. I andre lignende møder deltog desuden justitsministeren, økonomi- og erhvervsministeren, indenrigs- og sundhedsministeren, flådens øverstbefalende, direktøren for Udenrigsministeriet og forsvarschefen.

576 Interview, anonym embedsmand, 24. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

577 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

578 Referat, STM, "Godkendt referat af møde i Regeringens Sikkerhedsudvalg torsdag den 30. januar 2003 kl. 11.30 i Statsministeriet", 4. marts 2003, Sikkerhedsarkivet, STM.

579 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

580 Referat, STM, "Godkendt referat af møde i Regeringens Sikkerhedsudvalg torsdag den 30. januar 2003 kl. 11.30 i Statsministeriet", 4. marts 2003, Sikkerhedsarkivet, STM.

uden anmodede statsministeren udenrigsministeren om at tage kontakt til Folketingets partier inden nævnsmødet for at drøfte spørgsmålet. Endelig redegjorde forsvarsministeren om det planlagte danske bidrag – specialstyrker og ubåden ”Sælen” – FE’s chef orienterede om tjenestens opdaterede trusselsvurdering, og PET’s chef beskrev terrortruslen mod Danmark.⁵⁸¹ Efter mødet advarede udenrigsministeren statsministeren mod at gå i krig uden et bredt flertal, da Lykketoft ”ville gøre helvede hedt”, og Dansk Folkeparti ”næppe var helt til at stole på, når det kom til stykket.” Anders Fogh Rasmussen erklærede sig enig i synspunktet.⁵⁸²

Tre forhold springer i øjnene ved dette vigtige regeringsmøde om Irak. For det første var deltagerne fuldt opmærksomme på, at det ville blive vanskeligt for Danmark at trække sig, når man først havde forpligtiget sig til at deltage militært. Et sådant skridt blev antaget at ville skade Danmarks troværdighed på den internationale scene. For det andet at den danske deltagelse blev begrundet med behovet for at sende et positivt signal til USA. Der imod blev vigtigheden af at lægge pres på Saddam Hussein ikke nævnt. Dette indikerede muligvis, at regeringen var ved at miste troen på nytten af tvangsdiplomati, og at det nu drejede sig om at positionere sig i forhold til supermagten. Og for det tredje den centrale rolle, som udtrykket FN-forankring spillede – herom nedenfor. Det fremgår af sammenhængen, at formuleringen blev anvendt for at vinde tilslutning i Det Udenrigspolitiske Nævn – altså af indenrigspolitiske årsager.⁵⁸³

Inden Per Stig Møller gik i Det Udenrigspolitiske Nævn for at orientere om den amerikanske henvendelse, sonderede han stemningen hos oppositionens ordførere. Ifølge udenrigsministerens

581 Referat, STM, ”Godkendt referat af møde i Regeringens Sikkerhedsudvalg torsdag den 30. januar 2003 kl. 11.30 i Statsministeriet”, 4. marts 2003, Sikkerhedsarkivet, STM.

582 Dagbog, Per Stig Møller, privatarkiv.

583 Forsvaret skal på et tidspunkt have præsenteret regeringen for en plan om at indsætte 300 soldater i angrebet på Irak. Forslaget blev afvist som risikabelt, og Forsvaret skrinlagde planen i februar 2003. Se Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 168-171. Planen har ikke efterladt sig spor i de bevarede akter i Udenrigsministeriet og Statsministeriet, og hverken Anders Fogh Rasmussen eller Per Stig Møller henviste til den i deres samtidige notater og dagbøger. Krigsudredningen har talt med en embedsmand, der ikke har nogen erindring om Forsvarets plan. Se interview, anonym embedsmand, 18. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

dagbogsnotater regnede Mogens Lykketoft med, at Socialdemokratiet ville svare ja til henvendelsen, hvis operationen var sanktioneret af Sikkerhedsrådet. Men lige inden nævnsmødet underrettede Lykketoft Per Stig Møller om, at han på grund af Niels Helveg Petersens modvilje mod det militære bidrag trak sit ja tilbage.⁵⁸⁴

Udenrigsministeren orienterede Nævnet den 31. januar om den amerikanske henvendelse og regeringens beslutning om at tilbyde specialstyrker og en ubåd. For det første begrundede han beslutningen med, at det var vigtigt at lægge et troværdigt pres på Saddam Hussein, at den amerikanske regering ikke havde besluttet sig for krig (hvilket måske var teknisk korrekt, men det afspejlede ikke tendensen i indberetningerne fra Washington og London), og at regeringen ikke havde sagt ja til at deltage i en militær aktion. Det var sådan set rigtigt nok, men han nævnte ikke statsministerens understregning af, at det reelt ville være politisk umuligt at trække sig på et senere tidspunkt. For det andet fremhævede udenrigsministeren, at en aktion skulle være "FN-forankret", hvilket han definerede som enighed i Sikkerhedsrådet. Som det fremgår af det følgende afsnit, hindrede uenigheden i Sikkerhedsrådet ikke regeringen i at tilslutte sig USA's koalition. Oppositionen (minus Dansk Folkeparti), som i forvejen var utilfredse over statsministerens støtte til en erklæring til fordel for USA (se nærmere senere), blev ikke overbevist af udenrigsministeren og afviste enten hele regeringens tilsagn til USA (SF og Enhedslisten) eller udsendelse af specialstyrker (Socialdemokratiet, Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti).⁵⁸⁵ Per Stig Møller har forklaret, at hvis ikke et flertal i Folketinget stemte for regeringens beslutningsforslag, ville regeringen være tvunget til at trække sit militære bidrag tilbage.⁵⁸⁶

584 Dagbog, Per Stig Møller, privatarkiv.

585 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 31. januar 2003 kl. 11.00", 31. januar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

586 Interview, Per Stig Møller, 11. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

”In order not to be too specific”: FN-forankring

Den følgende dag instruerede Udenrigsministeriet Washington-ambassaden om at viderebringe regeringens svar på den amerikanske henvendelse til administrationen. I svaret meddelte regeringen, at den var parat til at bidrage med specialstyrker og en ubåd til en militær aktion mod Irak, dog under forudsætning af senere støtte i Folketinget, og at den videre proces var forankret i FN.⁵⁸⁷ Samme dag mødtes danske diplomater med embedsmænd fra National Security Council og State Department, som var ”overordentlig positive” og takkede for det positive danske svar. De amerikanske embedsmænd vurderede, at administrationen midt i februar ville konsultere koalitionslandene om vejen frem, og at processen derefter ville tage fart, hvorfor landene under hensyntagen til de parlamentariske forhold måtte være rede til en hurtig deployering af styrkerne. Embedsmændene havde tilsyneladende spurgt diplomaterne om betydningen af formuleringen ”FN-forankring”, for de udtrykte deres fulde tilfredshed, da de blev præsenteret for statsministerens og udenrigsministerens definition.⁵⁸⁸ Det fremgår ikke af indberetningen, hvilken definition, der blev anvendt, men den har næppe udelukket muligheden af en amerikansk-ledet aktion uden en ny FN-resolution.

Formuleringen ”FN-forankring” havde den funktion, at den efterlod det indtryk blandt iagttagere, at regeringen forudsatte, at dansk militær deltagelse afhang af, at FN’s Sikkerhedsråd støttede en aktion. Denne enighed kunne udmønte sig i en resolution, udtalelse, stiltiende accept eller lignende. Selv nogle af regeringens egne embedsmænd synes at have delt denne opfattelse. En medarbejder i Forsvarsministeriet skrev ved udsigten til, at USA gik i krig ”uden om FN”, at dette ville have indflydelse på en eventuel dansk deltagelse, ”jf. statsministerens konstante henvisning til, at

587 Instruktion, UM til amb. Washington, ”Instruktion. Amerikansk henvendelse om den videre danske deltagelse i beredsskabsplanlægningen af en eventuel militær aktion mod Irak”, 31. januar 2003, pk. 1, j.nr.105.1.80, UM.

588 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 80, ”Irak: Amerikansk henvendelse om den videre danske deltagelse i beredsskabsplanlægningen af en eventuel militær aktion”, 31. januar 2003, pk. 1, j.nr.105.1.80, UM.

Danmark kun støtter en krig mod Irak, der er forankret i FN.”⁵⁸⁹ En anden embedsmand tolkede modsat formulering således, at der ikke skulle være en positiv beslutning i FN.⁵⁹⁰ En tredje embedsmand forstod ”FN-forankring” således, at formuleringen indebar, at der hverken var en klar FN-resolution eller det modsatte. Det var den pågældende embedsmands opfattelse, at mens det var vigtigt for udenrigsministeren at kunne sige, at regeringens politik var forankret i FN, betød det mindre for statsministeren, der ønskede at støtte USA uagtet, om der var en FN-forankring.⁵⁹¹ En fjerde embedsmand har betegnet ”FN-forankring” som et lidt mærkeligt begreb, der var længere nede i hierarkiet end FN-mandat. Embedsmanden tilføjer, at det var klogt at benytte det, men at det ikke var klar tale.⁵⁹²

En gennemgang af såvel interne regeringsovervejelser som statsministerens og udenrigsministerens udtalelser i Folketinget viser, at de to formulerede vidt forskellige definitioner og at de ændrede sig over tid. Statsminister Anders Fogh Rasmussen var mest konsistens i sine udtalelser. ”FN-forankring” dukkede først op i forbindelse med orienteringen af Det Udenrigspolitiske Nævn 20. november 2002,⁵⁹³ og begrebet blev efterfølgende anvendt af de to ministre på et efterfølgende nævnsmøde og i Folketingets spørgetid, uden de nærmere gjorde rede for deres forståelse af begrebet.⁵⁹⁴ Når statsministeren blev spurgt, hvad han forstod ved ”FN-forankring”, var hans gentagne svar, at han ikke ville lægge sig fast på en definition, men han antydede, at dette var et åbent

589 Notits, FMN, ”Status på Irak – 22. januar”, 21. januar 2003, dok.nr. 146, j.nr. 99-0131/L41-1, FMN.

590 Interview, anonym embedsmand, 24. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

591 Interview, anonym embedsmand, 31. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

592 Interview, anonym embedsmand, 6. november 2018, Krigsudredningens arkiv.

593 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 20. november 2002 kl. 14.00”, 20. november 2002, pk. 1, j.nr.3.E.92-2002, UM.

594 Folketinget 2003, ”Svar på § 20-spørgsmål: Om, hvor aggressivt USA optræder overfor Irak, uden at det signalerer, at USA under alle omstændigheder vil føre krig”, 27. november 2002; optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 7. januar 2003 kl. 15.00”, 7. januar 2003, pk. 2, j.nr.3.E.92-2003, UM.

spørgsmål. Således erklærede han i Folketingets spørgetid den 22. januar 2003:

"Men samtidig er det klart, at vi først kan tage stilling til, om der er tilstrækkeligt juridisk grundlag for en eventuel militær aktion mod Irak, når vi kender de nærmere omstændigheder for en sådan beslutning, og der vil jeg godt gentage, at regeringen lægger stor vægt på, at denne sag fortsat er forankret i FN-sporet. ... Så er det til syvende og sidst en juridisk diskussion, hvori denne forankring skal bestå. Der har jo i tidens løb været mange forskellige former i FN's Sikkerhedsråd."⁵⁹⁵

Med andre ord ville "FN-forankring" blive defineret, når beslutningen blev taget; samtidig nævnte statsministeren, at resolution 1441 indeholdt tilstrækkeligt grundlag til magtanvendelse, da den betød en "styrkelse og præcisering" af de tidligere resolutioner, især 678 (Golfkrig-resolutionen).⁵⁹⁶ Da statsministeren blev yderligere presset på et nævnsmøde den 18. februar, begrundede han sin afvisning af at definere "FN-forankring" med, at det kunne udnyttes af den irakiske diktator og overlade éns handlefrihed til medlemmer af Sikkerhedsrådet, som man ikke nødvendigvis brød sig om:

"Den klogeste strategi i øjeblikket var ikke at lægge sig fast på en forståelse af FN-forankring, men sige, at yderligere skridt skulle have FN-forankring."⁵⁹⁷

⁵⁹⁵ Folketinget 2003, "Svar på § 20-spørgsmål: Om der er hjemmel i FN-pagten til angreb på Irak uden Sikkerhedsrådets sanktionering", 22. januar 2003.

⁵⁹⁶ Folketinget 2003, "Svar på § 20-spørgsmål: Om der er hjemmel i FN-pagten til angreb på Irak uden Sikkerhedsrådets sanktionering", 22. januar 2003.

⁵⁹⁷ Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 18. februar 2003 kl. 14.00", 18. februar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

Statsministeren gjorde det dog klart ved en anden lejlighed, at en ny sikkerhedsrådsresolution ville betyde, at sagen var forankret i FN.⁵⁹⁸ Da regeringen fremsatte sit beslutningsforslag om militær deltagelse i aktionen mod Irak definerede statsministeren endelig "FN-forankring" med resolution 1441, der opdaterede og bekræftede bemyndigelsen om magtanvendelse i de tidligere Golfkrigsresolutioner (678 og 687).⁵⁹⁹ Statsministeren afviste altså at lægge sig fast på en definition og dermed formindske sine handlemuligheder, men valgte til sidst en definition, der svarede til den amerikansk-britiske – og Udenrigsministeriets – juridiske vurdering.

Per Stig Møller udtalte sig hyppigere end statsministeren om "FN-forankring" og fremkom med flere bidrag til en definition. For det første slog ministeren gentagne gange fast, at "FN-forankring" forudsatte, at Sikkerhedsrådet vurderede sagen:

"... [F]orankre i Sikkerhedsrådet. ... Det var Sikkerhedsrådets vurdering, der afgjorde, om Danmark var med."⁶⁰⁰

Under spørgetiden i Folketinget den 5. februar gik han så langt som til at fastslå, "at den danske holdning til, om vi skal være med, fortsat afhænger af en sikkerhedsrådsbeslutning ... Vi siger forankret i FN."⁶⁰¹ For det andet forudsatte udenrigsministeren, at Sikkerhedsrådet skulle være enig i dets beslutning:

"Sikkerhedsrådet afgør selv, om det har behov for en ny resolution. ... Så jeg synes ærligt talt, at det er meget klart, at det er Sikkerhedsrådet, der

598 Folketinget 2003, "Svar på § 20-spørgsmål: Om løsning af Irakkrisen, hvis FN's Sikkerhedsråd ikke støtter amerikansk angreb", 12. marts 2003.

599 Skrivelse, UM, "Budskab om Irak", 15. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.1.80, UM; optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 18. marts 2003 kl. 13.00", 18. marts 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

600 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 7. februar 2003 kl. 10.00", 7. februar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

601 Folketinget 2003, "Svar på § 20-spørgsmål: Om hvordan USA påtænker at ville erklære krigen mod Irak for startet", 5. februar 2003.

afgør, om 1441 er nok. Det er det, der menes med 'forankret i FN'. ... Så det er meget afgørende, at FN træffer en beslutning. Det kræver enighed i Sikkerhedsrådet, og det kræver 8 stemmer i det hele taget i Sikkerhedsrådet, de ikkepermanente skal også være med.”⁶⁰²

Det sidste må forstås således, at de fem permanente medlemmer af Rådet skulle være enige, og at et flertal krævede i alt otte stemmer ud af 15. På mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 31. januar, hvor udenrigsministeren orienterede om regeringens svar på den amerikanske henvendelse, uddybede han sin forståelse af "FN-forankring". Det forudsatte, at ingen af de permanente medlemmer nedlagde veto, og at de var enige om at kravene i 1441 var blevet overtrådt. I så fald var der ikke behov for en ny resolution. Udenrigsministeren gjorde regeringens stilling utvetydig:

"Det var også klart, at hvis USA valgte at gå i krig udenom FN, ville det være uden dansk tilslutning. ... FN-forankringen forudsatte, at der ikke var tale om amerikansk enegang.”⁶⁰³

Mens statsministeren undveg at definere "FN-forankring", var udenrigsministerens krav til en eventuel dansk deltagelse i en militær aktion, at de fem permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet var enige om, at Irak havde forbrudt sig mod 1441. Da det stod klart, at Sikkerhedsrådet ikke kunne opnå enighed om en ny resolution, betegnede Udenrigsministeriet i en notits til udenrigsministeren udfaldet som "den mindre klare FN-forankring", idet koalitionen henviste til beføjelserne i de tidligere resolutioner (678 og 687 sup-

602 Folketinget 2003, "Svar på § 20-spørgsmål: Om den danske regering vil sende danske soldater i krig i Irak", 5. februar 2003.

603 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 31. januar 2003 kl. 11.00", 31. januar 2003, pk. 3, j.nr.3.E.92-2003, UM.

pleret med 1441).⁶⁰⁴ Til trods for at Sikkerhedsrådet ikke kunne nå til enighed, som udenrigsministeren tidligere havde krævet, erklærede han overfor Det Udenrigspolitiske Nævn den 18. marts, da han orienterede om regeringens beslutning om at deltage i den militære koalition, at beslutningen var forankret i FN, da de tidligere resolutioner bemyndigede magtanvendelse.⁶⁰⁵ Udenrigsministeren forlod dermed sin tidligere klare holdning om, at Danmark kun ville deltage i aktionen, hvis den var forankret i FN, og at en sådan forankring forudsatte enighed blandt Sikkerhedsrådets fem medlemmer. I dag (2018) definerer Per Stig Møller "FN-forankring" med, at der forelå FN-beslutninger i form af resolution 1441 med dens henvisning til de tidligere resolutioner. Således havde beslutningen i 2003 FN bag sig.⁶⁰⁶

Den definition af "FN-forankring", som den amerikanske administration udtrykte sin tilfredshed med, var sandsynligvis på linje med statsministeren, nemlig at den danske regering afholdt sig fra at definere begrebet, indtil man var sikker på, hvad grundlaget for en beslutning ville være. Dette understøttes af en e-mail-korrespondance mellem Statsministeriet og Udenrigsministeriet. Heri satte en embedsmand i Statsministeriet spørgsmålstegn ved nødvendigheden af at nævne "FN-forankring" som et dansk krav til militær deltagelse, da "dette var jo åben for fortolkning og mest et indenrigspolitisk anliggende." Hertil svarede en embedsmand i Udenrigsministeriet, at Per Stig Møller lagde stor vægt på det, og desuden havde regeringen ikke lagt sig fast på en definition af "FN-forankring".⁶⁰⁷ "FN-forankring" var et "tomt" begreb, der kun udfyldes efter behov, og det havde som funktion at give regeringen indenrigspolitisk dækning – det skabte det indtryk, at regeringen kun ville deltage i en militær aktion, hvis Sikkerhedsrådet var

604 Notits, Sikkerhedspolitisk kontor, UM til udenrigsministeren, "Irak", 14. marts 2003, pk. 13, j.nr.105.I.77, UM.

605 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 18. marts 2003 kl. 13.00", 18. marts 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

606 Interview, Per Stig Møller, 11. september 2018, Krigsudredningens arkiv. Se også Møller 2017, *Udenrigsminister - i krig og fred*, s. 124.

607 E-mail, UM, "Amr. henv. vedr. evt. dansk deltagelse i militær aktion i Irak", 13. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

enig. Som Anders Fogh Rasmussen forklarede præsident Bush, da de talte sammen kort før krigsudbruddet, så krævede den danske regering, at en dansk deltagelse skulle være forankret i FN, for, som statsministeren tilføjede, "in order not to be too specific."⁶⁰⁸ Anders Fogh Rasmussen har oplyst, at det ikke undrer ham, at han brugte formuleringen overfor præsidenten.⁶⁰⁹

Troika

Socialdemokratiets og Det Radikale Venstres linje i Irak-spørgsmålet blev lagt af de to partiers tidligere udenrigsministre, Mogens Lykketoft og Niels Helveg Petersen, der kørte et tæt parløb og koordinerede deres udmeldinger.⁶¹⁰ Meningerne om en amerikansk-ledet krig mod Irak var delt blandt socialdemokraterne, hvilket fremgår af en senere udtalelse af Lykketoft, der hævdede, at det kun var den førte linje, der havde været i stand til at holde sammen på partiet.⁶¹¹ Overordnet set var stemningen i den socialdemokratiske folketingsgruppe skeptisk overfor den amerikanske politik, og partiet fulgte en utvetydig FN-linje; som Lykketoft formulerede det på gruppemødet den 21. januar: "Hvis der ligger et FN-mandat skal Danmark være med, og hvis der ikke er det, skal Danmark ikke være med."⁶¹² Gruppemedlemmerne udtrykte desuden bekymring over splittelsen i Europa, konsekvenserne af en invasion, at Socialdemokratiets modstand ville blive sammenlignet fodnoteperioden, og ønskede at Irak skulle gøres til Anders Fogh Rasmussens problem.

Under forløbet hen imod krigsudbruddet begyndte de tre nuværende og tidligere udenrigsministre, Niels Helveg Petersen, Mo-

608 Noter, STM, "Samtale med præsident Bush den 14. marts 2003", 14. marts 2003, Sikkerhedsarkivet, STM.

609 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

610 Interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

611 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet fredag, den 11. april 2003, kl. 9.00", 11. april 2003, Forhandlingsprotokol 2003, bd. I, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

612 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet tirsdag den 21. januar 2003, kl. 11.00", 21. januar 2003, Forhandlingsprotokol 2003, bd. I, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

gens Lykketoft og Per Stig Møller, at mødes uformelt i de såkaldte troika-møder, hvor de drøftede deres holdning til Irak-spørgsmålet. Lige siden har de givet udtryk for divergerende erindringer om, hvad der blev sagt på møderne: Lykketoft har hævdet, at Per Stig Møller erklærede sig enig i, at en dansk militær deltagelse i et angreb på Irak forudsatte et klart FN-mandat i form af en ny FN-resolution, mens Per Stig Møller har benægtet dette.⁶¹³

Den 23. januar mødtes Lykketoft og Per Stig Møller alene om aftenen på Lykketofts kontor i Folketinget. Lykketoft var bekymret over statsministerens seneste udtalelser, som han mente indebar, at regeringen ikke længere fulgte FN-sporet. Ifølge Lykketoft erklærede udenrigsministeren sig enig i, at dansk deltagelse forudsatte en ny resolution.⁶¹⁴ Per Stig Møller noterede senere i sin dagbog, at han havde overbevist Lykketoft om, at statsministeren ikke havde ændret kurs, og han tilføjede: "Problemet er væk."⁶¹⁵

Den 19. januar mødtes de tre politikere på udenrigsministerens kontor. Lykketoft har oplyst, at der fulgte en åbenhjertig diskussion, hvor Lykketoft og Helveg Petersen holdt fast i kravet om en ny resolution, og det var hans indtryk, at udenrigsministeren var enig heri.⁶¹⁶ En uge senere, da Lykketoft orienterede den socialdemokratiske folketingsgruppe, gav han samme billede af mødet: Regeringen var på samme kurs med hensyn til Irak som Socialdemokratiet, udenrigsministeren havde korrigeret sig en smule og støttede nu op om Lykketofts og Helveg Petersens linje.⁶¹⁷ Per Stig Møller noterede i sin dagbog, at han arbejdede på at skaffe bred politisk støtte til regeringens linje, og at det forudsatte at man holdt fast i FN-sporet.⁶¹⁸

Forskellen på Lykketofts og Per Stig Møllers erindringer om troika-mødernes forløb skyldes især uenigheden om, hvilke ord der

613 Kaae og Nissen 2008, *Vejen til Irak*, s. 114-115, 163; Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 174-175, 183, 189.

614 Interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

615 Dagbog, Per Stig Møller, privatarkiv.

616 Interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

617 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet, onsdag den 26. februar 2003 kl. 11.30", 26. februar 2003, Forhandlingsprotokol 2003, bd. I, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

618 Dagbog, Per Stig Møller, privatarkiv.

blev benyttet. Lykketoft har oplyst, at det er hans klare opfattelse, at udenrigsministeren erklærede sig enig i, at dansk deltagelse krævede ”en ny resolution”.⁶¹⁹ Per Stig Møller har derimod i sin dagbog noteret, at han anvendte formuleringen ”SR træffer beslutningen” og ”sikkerhedsrådsbeslutning” i forskellige sammenhænge,⁶²⁰ men han afviste specifikt, at han skulle have ytret et ønske om en ny resolution.⁶²¹ Der er muligvis tale om, at Per Stig Møller nævnte, at Sikkerhedsrådet skulle træffe en beslutning, hvilket Lykketoft opfattede som, at Sikkerhedsrådet skulle vedtage en ny resolution, hvis Danmark skulle deltage i den militære operation. Mens Lykketoft var af den opfattelse, at udenrigsministeren ændrede kurs ved at støtte dansk deltagelse, selvom Sikkerhedsrådet ikke kunne enes om en ny resolution, mente Per Stig Møller, at hans linje var konsistens:

”Jeg havde selvfølgelig ønsket en klar afslutning i SR [Sikkerhedsrådet], men den kom ikke, og da Folkeretten sagde, at vi fastholdt FN-sporet med 1441, 678 og 687 har jeg jo gjort, hvad jeg hele tiden har sagt: holde FN-sporet, følge en beslutning i SR ...”.⁶²²

Udenrigsministeren fortsatte med sine møder med Lykketoft og Helveg Petersen, men Dansk Folkepartis udmeldinger vanskeliggjorde forsøget på at få S og RV ombord. På nævnsmødet den 31. januar havde Peter Skaarup erklæret sit partis støtte til regeringen, hvis den valgte at følge USA i krig uden et enigt Sikkerhedsråd. Skaarup støttede også udsendelsen af specialstyrker.⁶²³ Udmelding forblev ikke længe bag de lukkede nævnsdøre, og den vakte behø-

619 Interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

620 Dagbog, Per Stig Møller, privatarkiv.

621 Dagbog, Per Stig Møller, privatarkiv.

622 Dagbog, Per Stig Møller, privatarkiv. Se også Møller 2017, *Udenrigsminister - i krig og fred*, s. 124.

623 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 31. januar 2003 kl. 11.00”, 31. januar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

rig opsigst i pressen.⁶²⁴ Udenrigsministeren forsøgte at begrænse skaderne ved at udtrykke sin bekymring ved, at regeringen kunne komme i en situation, hvor den kun blev støttet af Dansk Folkeparti, og han understregede, at en dansk deltagelse afhang af enighed i Sikkerhedsrådet.⁶²⁵

De otte statslederes læserbrev

Samme morgen som Regeringens Sikkerhedsudvalg mødtes, bragte en række europæiske aviser, deriblandt *Berlingske Tidende*, en fælles erklæring underskrevet af otte europæiske statsledere. Foruden statsminister Anders Fogh Rasmussen drejede det sig om USA's tætteste europæiske allierede, Storbritanniens premierminister Tony Blair, tre sydeuropæere (Spaniens José Maria Aznar, Portugals José Manuel Barosso og Italiens Silvio Berlusconi) og tre østeuropæere (Polens Leszek Miller, Ungarns Peter Medgyessy og Tjekkiets Vaclav Havel). Dette afspejlede, at de Nordvest-, Syd- og Østeuropæiske regeringer generelt støttede USA, mens Tyskland og Frankrig var modstandere af en amerikansk-ledet krig mod Irak. I fælleserklæringen, som i Danmark fik overskriften "Europa og Amerika må stå sammen", fremhævede statslederne Europas og USA's fælles værdier og USA's indsats i det 20. århundrede for at garantere den europæiske frihed. Disse værdier var efter den 11. september truet som aldrig før, og særligt Iraks masseødelæggelsesvåben blev fremhævet som en "klar trussel". Endelig erklærede statslederne deres støtte til Sikkerhedsrådet og dets bestræbelser

624 "Politisk splid om dansk deltagelse i Irak-krig", *dr.dk*, 31. januar 2003; Olesen, Ole Birk, "Irak-krisen: Afhængighed: DF redder Foghs udenrigspolitik", *Berlingske Tidende*, 1. februar 2003; Madsen, Jens Jørgen, Ole Bang Nielsen og Jesper Larsen, "Flertal for hård Irak-kurs", *Berlingske.dk*, 15. februar 2003; Madsen, Jens Jørgen, "Irak-krisen: Uden om FN: Fogh i krydsild om FN-mandat", *Berlingske Tidende*, 17. februar 2003.

625 Ditlev, Niels, Jesper Kongstad og Jørgen Ullerup, "Irak-krisen: Strid om Irak-politik", *Jyllands-Posten*, 1. februar 2003; Svane, Anne Mette og Lasse Borgwardt Schmidt, "Dansk reaktion: Per Stig Møller afviser pres fra DF", *Jyllands-Posten*, 8. marts 2003. Se også Møller 2018, *Udenrigsminister - i krig og fred*, s. 118 om DF's udmelding.

på at afruste Irak ved hjælp af resolution 1441 og understregede vigtigheden af sammenhold mellem USA og Europa.⁶²⁶

Offentliggørelsen af erklæringen blev både i samtiden og senere opfattet som en vigtig begivenhed, som viste, at Anders Fogh Rasmussen havde besluttet, at våbeninspektionerne var udsigtsløse, og at Danmark ville støtte USA selv i det tilfælde, at den militære aktion blev iværksat uden en ny FN-resolution. En embedsmand har betegnet statsministerens støtte til erklæringen som "a point of no return", hvorefter der ikke var nogen tvivl om, at regeringen ville gå med USA.⁶²⁷ En anden embedsmand har på samme måde karakteriseret erklæringen som "definerende" for regeringens kurs.⁶²⁸ Erklæringen blev også kritiseret for at bidrage til splittelsen i Europa.⁶²⁹ Regeringens rolle i forløbet frem til offentliggørelsen af erklæringen er blevet kritiseret for at være "mørkelagt", idet Udenrigsministeriet og Statsministeriet ikke har bevaret de relevante akter.⁶³⁰ Dette er imidlertid ikke korrekt. De dokumenter, der kaster lys over forløbet, er bevaret, men er fordelt på forskellige sager i de to ministerier.

Det skriftlige materiale dokumenterer, at udkastet til erklæringen blev udfærdiget af den konservative spanske regering på baggrund af en henvendelse fra avisen *The Wall Street Journal* til flere europæiske statsledere om bidrag til en artikelserie om det transatlantiske forhold. Fra Madrid blev udkastet sendt til London.⁶³¹ Den 27. januar faxede Downing Street 10 det spanske udkast, der på dette tidspunkt havde overskriften "What to do about Iraq", til Statsministeriet med en anmodning om at melde tilbage, om stats-

626 Statsministeriet 2003, "Europa og Amerika må stå sammen, 30. januar 2003", 30. januar 2003; Aznar m. fl. 2003, "Europe and America Must Stand United", 30. januar. I en af de seneste forskningsbaserede fremstillinger er Danmark forvekslet med Holland i omtalen af fælleserklæringen, se Bozo, *A History of the Iraq Crisis*, s. 222.

627 Interview, anonym embedsmand, 24. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

628 Interview, anonym embedsmand, 31. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

629 Kaae og Nissen 2008, *Vejen til Irak*, s. 149-150; Bjerre, Larsen og Stougaard 2008, *Blindt ind i Basra*, s. 31-34; Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 177-180.

630 Kaae og Nissen 2008, *Vejen til Irak*, s. 151.

631 Indberetning, amb. Madrid til UM nr. 20, "Premierminister Blairs besøg i Madrid den 30.ds.", 31. januar 2003, pk. 40, j.nr.179.D.3.a, UM.

ministeren kunne underskrive erklæringen.⁶³² En embedsmand i ministeriet påpegede, at en underskrift ikke var uden risici, da den europæiske opinion var overvældende imod en krig. Erklæringen, som støttede USA, ville udstille den europæiske splittelse, og, som embedsmanden formulerede det, støtte til amerikansk enegang "vil være yderst vanskelig salgbar." Dertil kom, at Socialdemokratiet kunne bruge erklæringen til at bryde den sikkerhedspolitiske konsensus. På den anden side var der tre gode grunde til at underskrive erklæringen: For det første var det vigtigt at støtte Blair, der var i en vanskelig indenrigspolitisk situation, og som var den eneste med indflydelse på Bush-administrationen; for det andet ville dansk tilbageholdenhed ikke bidrage med at fremme enighed i EU; og for det tredje var det vigtigt med et klart signal at demonstrere sin støtte til USA.⁶³³

Den følgende dag enedes statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren om at tilslutte sig erklæringen, da de mente, at et afslag ville give det indtryk, at den danske regering havde besluttet *ikke* at deltage i en militær aktion.⁶³⁴ Anders Fogh Rasmussen har understreget, at der ikke var tale om en beslutning om at følge USA i krig. Han tilføjer, at han stadig havde et håb om, at man ved at lægge pres på Irak kunne nå en fredelig løsning.⁶³⁵ Udenrigsministeriet modtog det spanske udkast, hvor det gennemgik en række rettelser.⁶³⁶ Per Stig Møller har berettet, at ministeriet

632 Fax, Downing Street 10 til statsministerens kontor, 27. januar 2003, med udkast til "What to do about Iraq", dok.nr. 158, j.nr.5410-35, STM.

633 Notat, STM, "Evt. fælles avisartikel med Blair og Aznar om Irak", 27. januar 2003, dok. nr. 465, j.nr.5410-35, STM. Den sidste sætning var understreget i hånden og i margin var der tilføjet: "Enig! En god og stærk udmelding som [ulæseligt ord] bør kunne tilslutte sig [ulæseligt underskrift] 27/1-03".

634 Møller 2017, *Udenrigsminister - i krig og fred*, s. 113; interview, Per Stig Møller, 11. september 2018, Krigsudredningens arkiv. Den hollandske ministerpræsident blev spurgt samtidig med Anders Fogh Rasmussen, men afviste at skrive under med den begrundelse, "at brevet på uhensigtsmæssig måde udstillede den europæiske uenighed i spørgsmålet." Se indberetning, amb. Haag til UM nr. 30, "Forespørgselsdebat om Irak-krisen i det hollandske parlament", 31. januar 2003, pk. 40, j.nr.179.D.3.a, UM.

635 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

636 Ændringsforslag til artikel, UM, "What to Do on Iraq", 27. januar 2003, pk. 9, j.nr.105.1.77, UM

blødte teksten lidt op og fremhævede FN's rolle,⁶³⁷ hvilket bekræftes af forslagene til rettelser. Men det fremgår også, at ministeriet nedtonede en henvisning til Europas uenighed, ændrede en sætning fra at dreje sig om regimeskift til masseødelæggelsesvåben og tilføjede en optimist afslutning.⁶³⁸

De otte statslederes erklæring havde en betydelig indflydelse på den internationale og danske debat om Irak. Den udstillede splittelsen i Europa mellem en pro-amerikansk (unilateral) fløj anført af Storbritannien og Italien og en pro-FN (multilateral) fløj anført af Tyskland og Frankrig.⁶³⁹ Det græske EU-formandskab kontaktede Statsministeriet og udtrykte dets utilfredshed over ikke at være blevet konsulteret før erklæringen blev offentliggjort: "Den almindelig opfattelse var nu, at EU var splittet. Det var ikke godt for Unionen." Den græske holdning var, at erklæringer burde underskrives af alle 15 medlemslande, og at formandskabet skulle holdes informeret.⁶⁴⁰ Erklæring bidrog også til at splitte partierne i Folketinget. Da Det Udenrigspolitiske Nævn samledes dagen efter offentliggørelsen af erklæringen, blev udenrigsminister Per Stig Møller mødt af kritik fra en samlet opposition (minus Dansk Folkeparti), der udtrykte utilfredshed med, at Nævnet ikke var blevet inddraget i regeringens overvejelser om erklæringen. Oppositionen fremførte, at erklæringen blev anvendt af USA til at splitte Europa, at den var et bagholdangreb på Tyskland og Frankrig, og at den bidrog til at skabe det indtryk, at en minikoalition i EU støttede USA fremfor FN. Udenrigsministeren forsvarede sig med, at erklæringen ikke udtrykte et nyt synspunkt, at den var i overensstemmelse med EU's holdning, at den støttede Sikkerhedsrådets autoritet og det transatlantiske samarbejde, og at det var Tyskland,

637 Interview, Per Stig Møller, 11. september 2018, Krigsudredningens arkiv; Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 179; Møller 2017, *Udenrigsminister - i krig og fred*, s. 113.

638 Skrivelse, UM, "Artiklen 'What to Do in Iraq'", 27. januar 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM. Med påtegning: "Ændringen aftalt med L.F.A."

639 Unilateral betyder her, at landene var rede til at støtte en militær aktion af USA, selvom den ikke havde opbakning i Sikkerhedsrådet, mens multilateral betyder, at landene kun ville støtte USA, hvis Sikkerhedsrådet bakkede op. Den tyske kansler Gerhard Schröder og den franske præsident Jacques Chirac havde gjort deres modstand mod en krig klar på en fælles pressekonference den 22. januar, se Bozo 2016, *A History of the Iraq Crisis*, s. 197-199.

640 E-mail til Ministersekretariatet, 30. januar 2003, dok.nr. 183, j.nr.5410-35, STM.

der var skyld i splittelsen.⁶⁴¹ Den vigtigste betydning af erklæringen var måske, at den skabte det indtryk, at den danske regering nu havde placeret sig i "Coalition of the Willing", de lande, der var villige til at følge USA i en krig mod Irak om nødvendigt uden et klart FN-mandat i form af en ny resolution.

Delkonklusion: To beslutninger

Det amerikanske momentum hen imod krig, som blev stadigt mere udtalt fra november 2002 til slutningen af januar 2003, skabte et stigende pres på den danske regering til at tage stilling om deltagelse i en militær aktion mod Irak. Da regeringen i november sagde ja til at give et militært bidrag til den internationale koalition for at lægge pres på Saddam Hussein, holdt den samtidig sine handlemuligheder åbne ved at henvise til den konkrete udvikling og gøre en beslutning om deltagelse betinget af en fortsat "FN-forankring" og Folketingets støtte. Men da regeringen i januar accepterede at lade bidraget inkorporere i den militære planlægning og blive klargjort til deployering skete det for at støtte USA og med bevidstheden om, at det nu reelt var politisk umuligt at trække sig på et senere tidspunkt. Med beslutningen den 30. januar 2003 havde regeringen således bundet sig til en kurs, der ledte frem imod dansk militær deltagelse i en aktion mod Irak.

641 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn fredag den 31. januar 2003 kl. 11.00", 31. januar 2003, pk.3, j.nr.3.E.92-2003, UM.

KAPITEL 8

Mens vi venter på Blix, 28. januar-6. marts 2003

Køreplanen

I de sidste dage af januar 2003 blev tidsplanen for processen hen imod afgørelsens time fastlagt. Præsident Bush synes efter Irak havde afleveret sin deklaration at have konkluderet, at det ville være nødvendigt at invadere Irak for at afvæbne regimet og fjerne Saddam Hussein, og den militære opbygning var fortsat i regionen. Den 28. januar, dagen efter Blix og ElBaradei havde aflagt rapport til FN's Sikkerhedsråd, holdt præsidenten sin årlige State of the Union-tale for Kongressen. Afsnittet om Irak indeholdt ingen nye meddelelser, men var en gentagelse af administrationens hidtidige synspunkter.⁶⁴² Bush beskrev det nye trusselsbillede efter den 11. september – slyngelstater, der overlod masseødelæggelsesvåben til terrorister – og nævnte de tre medlemmer af "Ondskabens Akse", Irak, Iran og Nordkorea. Irak udgjorde ifølge Bush den største trussel på grund af dets historie med aggression, brug af kemiske våben og støtte til terror. Sikkerhedsrådet havde givet Saddam Hussein en sidste chance for at afvæbne sine masseødelæggelsesvåben, men han havde ikke grebet den og forsøgte i stedet at skjule sine våben for våbeninspektørerne. Bush fremlagde de ofte gentagne beviser for, at Irak fortsat besad masseødelæggelsesvåben: Regimet havde ikke redegjort for omfattende mængder af miltbrand, botulinum, sarin, sennepsgas og VX nervegas, ligesom det var

642 Isikoff og Corn 2007, *Hubris*, s. 173.

uvist, hvad der var blevet af 30.000 kemiske sprænghoveder. Det blev senere afsløret, at fire af Bushs påstande – at Irak fremstillede biologisk materiale i mobile laboratorier, at regimet havde forsøgt at skaffe uran i Afrika, at det havde forsøgt at købe aluminiumstuber til fremstilling af kernevåben, og at det beskyttede medlemmer af al-Qaeda – enten var fejlagtige eller fabrikerede. Præsidenten understregede hovedpunkterne i Bush-doktrinen – USA ville ikke vente på, at truslen voksede, og om nødvendigt ville man handle unilateralt: "Yet the course of this nation does not depend on the decision of others." Præsidenten annoncerede, at udenrigsminister Powell den 5. februar ville fremlægge USA's beviser for eksistensen af Iraks masseødelæggelsesvåben, forsøgene på at skjule dem og forbindelserne til terrorister for Sikkerhedsrådet, og han understregede sin beslutsomhed:

"We will consult. But let there be no misunderstanding: If Saddam Hussein does not fully disarm, for the safety of our people and for the peace of the world, we will lead a coalition to disarm him. ... And if war is forced upon us, we will fight with the full force and might of the United States military – and we will prevail."⁶⁴³

Endelig gjorde Bush det klart, at en krig betød regimeskift i Bagdad, og at USA ville bringe frihed til det lidende irakiske folk.⁶⁴⁴ Siden Saddam Hussein ifølge Bush fortsat skjulte sine masseødelæggelsesvåben og ikke syntes at ville ændre sin kurs, kan talen opfattes som det nærmeste en præsident kan komme til at udstede en krigserklæring, uden at gøre det formelt.

Den 31. januar mødtes Bush med sin vigtigste allierede, premierminister Blair, for at drøfte det videre forløb. Bush gjorde det klart, at tiden var ved at løbe ud, og at den militære aktion vil-

643 Bush 2003, "Excerpt from President George W. Bush's State of the Union Address", 28. januar 2003.

644 Bush 2003, "Excerpt from President George W. Bush's State of the Union Address", 28. januar 2003. For en detaljeret kritik af talens påstande se Prados 2004, *Hoodwinked*, s. 184-198, 236-255.

le blive iværksat omkring den 10. marts. Der var således højest seks uger til USA og koalitionen ville invadere Irak. Til gengæld overbeviste Blair Bush om, at det af politiske hensyn var vigtigt at forsøge at få Sikkerhedsrådet til at vedtage en ny resolution. Det ville hjælpe ham til at få Parlamentet til at støtte britisk deltagelse i en aktion, og ville også hjælpe de øvrige koalitionslande, der i mange tilfælde stod over for stor folkelig modstand. Blair foreslog, at man lod våbeninspektørerne fortsætte deres arbejde og aflægge rapport til Sikkerhedsrådet den 14. februar og den 7. marts. Efter Blix' og ElBaradeis første rapport var forventningerne om, at de ville gøre spektakulære fund af forbudte våben, faldet, men hvis de fortsat rapporterede, at irakerne ikke samarbejdede fuldt ud, ville der blive etableret et mønster af substantiel krænkelse ("material breach") af resolution 1441. Når tiden var inde – hen imod slutningen af februar – ville de fremlægge et forslag til en ny resolution, som fastslog, at Irak havde begået substantielle overtrædelser af 1441, og at våbeninspektionerne var færdiggjorte, og som bemyndigede anvendelsen af militær magt. Således lagde man mere vægt på beviser for manglende samarbejde end beviser på eksistensen af masseødelæggelsesvåben. De to regeringer ville arbejde på at overbevise ni medlemmer af Sikkerhedsrådet til at stemme for en ny resolution og Frankrig om at undlade at nedlægge veto. Blair lovede præsidenten, at Storbritannien ville stå ved USA's side og gøre, hvad der var nødvendigt for at afvæbne Irak.⁶⁴⁵

Tidsplanen for de sidste seks uger inden afgørelsen var således fastlagt ved udgangen af januar:

645 Den mest detaljerede analyse af Bush-Blair mødet er Committee of Privy Counsellors 2016, *The Report of the Iraq Inquiry*, bind 3, s. 163-176. Se også Greenstock 2017, *Iraq*, s. 169-170. Blair diskuterer sine overvejelser om en ny resolution i sine erindringer, men nævner ikke mødet med Bush den 31. januar, se Blair 2010, *A Journey*, s. 412-424. Der var stærk modstand i den amerikanske administration mod at gå til FN og bede om en ny resolution, og Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Colin Powell og Condeleezza Rice advarede alle mod kursen, se Bush 2010, *Decision Points*, s. 244; Cheney og Cheney 2011, *In My Time*, s. 397-398; Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 201-202.

Dato	Begivenhed
5. februar 2003	Colin Powell præsenterer USA's efterretninger for Sikkerhedsrådet
14. februar 2003	Blix og ElBaradei aflægger 2. rapport for Sikkerhedsrådet
Slut-februar 2003	USA og Storbritannien fremlægger udkast for 2. resolution for Sikkerhedsrådet
7. marts 2003	Blix og ElBaradei aflægger 3. rapport for Sikkerhedsrådet Afstemning om 2. resolution
o. 10. marts 2003	Militær aktion begynder

Colin Powells præsentation i Sikkerhedsrådet 5. februar 2003

Få dage inden Powells planlagte præsentation i Sikkerhedsrådet offentliggjorde den britiske regering en rapport om Iraks forsøg på at skjule sine masseødelæggelsesvåben for våbeninspektørerne ved at gemme dokumenter og udstyr, systematisk overvågning af inspektørerne, intimidering og chikane.⁶⁴⁶ Rapporten byggede såvel på klassificerede efterretninger som åbne kilder i form af tidsskriftsartikler, og materialet var blevet redigeret af Blairs spindoktor Alistar Campbell, der også havde været involveret i fremstillingen af det britiske dossier om Iraks masseødelæggelsesvåben. Regeringen blev senere kritiseret for at anvende plagieret materiale og fejlagtigt betegne det som efterretningsmateriale.⁶⁴⁷ Hensigten med rapporten var at underbygge påstanden om, at det irakiske regime havde overtrådt resolution 1441 ved ikke at samarbejde fuldt ud med FN's inspektører.

Den 5. februar fremlagde Powell den amerikanske regerings sag mod Saddam Hussein for medlemmerne af Sikkerhedsrådet. Præsentationen, der varede 76 minutter, blev transmitteret live i TV. Powell, der havde den største troværdighed af ministrene i Bushs kabinet, havde CIA's direktør, George Tenet, siddende bag sig som garant for efterretningernes gyldighed. Præsentationen

⁶⁴⁶ Foreign and Commonwealth Office 2003, "Iraq – Its Infrastructure of Concealment, Deception and Intimidation", januar 2003.

⁶⁴⁷ Privy Counsellors 2016, *The Report of the Iraq Inquiry*, bind 4, s. 337-342.

var øjensynligt inspireret af FN-ambassadør Adlai Stevensons berømte præsentation i Sikkerhedsrådet under Cuba-krisen i oktober 1962, hvor han ved hjælp af overvågningsbilleder taget af U-2 spionfly beviste opstillingen af sovjetiske missiler på Cuba, og Powell underbyggede sin bevisførelse med aflytningsoptagelser, satellitbilleder og oplysninger fra meddelere og afhoppere. Powell modtog nogle dage inden præsentationen et udkast udarbejdet af Scooter Libby, vicepræsident Cheney's stabschef. Powell fandt udkastet ubrugeligt og smed det i papirkurven, og i stedet tog han til CIA's hovedkvarter i Langley, Virginia, hvor han personligt udvalgte efterretningsmaterialet til præsentationen.⁶⁴⁸

I sin præsentation understregede Powell, at efterretningerne var pålidelige og troværdige:

"My colleagues, every statement I make today is backed up by sources, solid sources. These are not assertions. What we're giving you are facts and conclusions based on solid intelligence."⁶⁴⁹

Powell indledte præsentationen med at fremlægge indicier for, at det irakiske regime systematisk hindrede våbeninspektørerne i at finde de forbudte våben ved at flytte lagrene, og han konkluderede, at Irak dermed havde substantielt krænket resolution 1441.⁶⁵⁰ Dette var nu hovedanklagen fra den amerikanske og britiske regering. Derpå fremlagde han indicierne på, at Saddam Hussein fortsat besad masseødelæggelsesvåben og fremføringsmidler, og hans for-

648 Woodward 2004, *Plan of Attack*, s. 288-292, 297-300, 309-312; Tenet og Harlow 2007, *At the Center of the Storm*, s. 369-375; Isikoff og Corn 2007, *Hubris*, s. 176-179, 180-184; Powell og Koltz 2014, *It Worked for Me*, s. 219.

649 Powell 2003, "Secretary of State Colin L. Powell's Speech to the U.N. Security Council", 5. februar 2003.

650 Powell 2003, "Secretary of State Colin L. Powell's Speech to the U.N. Security Council", 5. februar 2003.

muleringer gav det indtryk, at der ikke var tale om vurderinger og antagelser, men fakta:

"There can be no doubt that Saddam Hussein has biological weapons and the capability to rapidly produce more ... Saddam Hussein has chemical weapons. Saddam Hussein has used such weapons. ... Saddam Hussein is determined to get his hands on a nuclear bomb."⁶⁵¹

Det viste sig senere, at en række af beviserne var fejlagtige eller direkte opdigtet; det gjaldt oplysningerne om mobile biologiske laboratorier, som stammede fra kilden Curveball; de ubemandede droner, der ifølge Powell kunne smugles ind i USA, hvor de kunne sprede biologisk materiale; og aluminiumsrørene, der angiveligt skulle anvendes til at fremstille kernevåben.⁶⁵² Det samme gjorde sig gældende for Powells påstand om, at der var tætte forbindelser mellem det irakiske regime og al-Qaeda. Ifølge den amerikanske udenrigsminister var Abu Musaab al-Zarqawis terrornetværk aktiv i det nordvestlige Irak, hvor det havde etableret en træningslejr, hvor der blev eksperimenteret med kemiske våben.⁶⁵³ Som tidligere omtalt fandtes der ikke noget operativt samarbejde mellem regimet i Baghdad og al-Qaeda, selvom regimet støttede mellemøstlige terrorgrupper. Al-Zarqawi befandt sig i det nordlige Irak, der var

651 Powell 2003, "Secretary of State Colin L. Powell's Speech to the U.N. Security Council", 5. februar 2003.

652 Powell 2003, "Secretary of State Colin L. Powell's Speech to the U.N. Security Council", 5. februar 2003. Et eksempel på hvordan Powell fremstillede formodninger til fakta: Han fremlagde tegninger af de mobile laboratorier ud fra Curveballs beskrivelse (se Powell 2003, "Secretary of State Colin L. Powell's Speech to the U.N. Security Council", 5. februar 2003). Problemet var, at disse laboratorier kun fandtes i Curveballs fantasi. For en detaljeret kritisk gennemgang af Powells præsentation se Prados 2004, *Hoodwinked*, s. 226-236. Se også Tenet og Harlow 2007, *At the Center of the Storm*, s. 375-383.

653 Powell 2003, "Secretary of State Colin L. Powell's Speech to the U.N. Security Council", 5. februar 2003.

udenfor Saddam Husseins kontrol.⁶⁵⁴ Powell afsluttede sin præsentation ved at konfrontere det nye trusselsbillede med Saddam Husseins historik og opfordrede medlemmerne af Sikkerhedsrådet til at leve op til deres ansvar:

"We know that Saddam Hussein is determined to keep his weapons of mass destruction. He's determined to make more. Given Saddam Hussein's history of aggression, given what we know of his grandiose plans, given what we know of his terrorist associations and given his determination to exact revenge on those who oppose him, should we take the risk that he will not someday use these weapons at a time and a place and in a manner of his choosing, at a time when the world is in a much weaker position to respond? The United States will not and cannot run that risk to the American people. Leaving Saddam Hussein in possession of weapons of mass destruction for a few more months or years is not an option, not in a post-Sept. 11 world. ... Today, Iraq still poses a threat, and Iraq still remains in material breach. ... My colleagues, we have an obligation to our citizens, we have an obligation to this body, to see that our resolutions are complied with."⁶⁵⁵

Powell havde med stor overbevisning i stemmen fremlagt, hvad der i virkeligheden var antagelser, vurderinger og fejlagtige efter-

654 For en detaljeret kritik af Powells beviser for terrorforbindelser se Prados 2004, *Hood-winked*, s. 236-255. Al-Zarqawi lejr blev holdt under overvågning af såvel den irakiske efterretningstjeneste som et hold CIA-agenter. Da CIA-agenterne foreslog et amerikansk angreb på lejren i januar 2003, var Powell angiveligt imod, da det ville fjerne et vigtigt element i hans præsentation. Se Warrick 2016, *Sort flag*, s. 113-119. Al-Zarqawi gik under jorden, da USA besatte Irak, og startede en terrorkampagne mod besætterne og det shiamuslimske flertal. Hans netværk blev med tiden til Islamisk Stat (IS). Al-Zarqawi blev dræbt af de amerikanske styrker i 2006.

655 Powell 2003, "Secretary of State Colin L. Powell's Speech to the U.N. Security Council", 5. februar 2003.

retninger, og præsenteret dem som fakta; derimod havde han ikke fremlagt endegyldige beviser for sine påstande. Som den britiske FN-ambassadør Jeremy Greenstock konstaterede, for de omvendte var det en overbevisende tale, mens de ikke-omvendte kun hørte vurderinger. Frankrig og Ruslands FN-ambassadører svarede med at foreslå intensiverede våbeninspektioner.⁶⁵⁶ Senere, da det stod klart, at Powells præsentation byggede på fejlagtige efterretninger, indrømmede han, at talen havde været "a failure", og at han ville være nødt til at leve med "the blot".⁶⁵⁷ Hos kritikere af den amerikanske kurs efterlod præsentationen det indtryk, at siden Powell ikke kunne fremvise nogen afgørende beviser, måtte USA have andre bevæggrunde end afvæbning for sin politik.⁶⁵⁸

"Spillet er ude"

Regeringen blev løbende holdt underrettet om udviklingen. Fra London forlød det, at målet nu var at finde klare beviser for Iraks manglende samarbejdsvilje og dermed styrke sagen mod Irak om overtrædelse af resolution 1441.⁶⁵⁹ Selv uden en ny resolution var det den britiske regerings overbevisning, at der var grundlag for en militær aktion.⁶⁶⁰ Efter Blair havde drøftet den fremtidige strategi med Bush modtog Udenrigsministeriet et præcist billede af forhandlingerne: De to allierede var enige om, at Iraks manglende samarbejde med våbeninspektørerne udgjorde en substantiel krænkelse af resolution 1441, og Blair havde argumenteret for, at en ny resolution ville bidrage til at sikre international støtte til en aktion. Det var også kommet frem, at Powell ville dokumentere det manglende samarbejde i Sikkerhedsrådet, der var ingen beviser på et operativt samarbejde mellem det irakiske regime og al-Qaeda, og den britiske regering forudså, at der ville blive tale om en lang-

656 Greenstock 2017, *Iraq*, s. 175-176.

657 Powell og Koltz 2014, *It Worked for Me*, s. 223.

658 Bozo, *A History of the Iraq Crisis*, s. 230-231.

659 Indberetning, amb. London til UM nr. 78, "Irak", 30. januar 2003, pk. 40, j.nr.179.D.3.a, UM.

660 Indberetning, amb. London til UM, "Irak: Blair under stigende indenlandsk pres", 15. januar 2003, pk. 39, j.nr.179.D.3.a, UM.

varig militær tilstedeværelse i Irak efter krigen.⁶⁶¹ Da ambassaden i London sendte en kopi af den britiske rapport om Iraks manglende samarbejde, var ambassaden ikke imponeret over arbejdet; rapporten blev beskrevet som uden kildeangivelse, forudsigelig og udarbejdet i en så "simplistisk form", at den næppe ville blive anvendt i den britiske regerings argumentation.⁶⁶²

Der var store forventninger til Colin Powells præsentation i FN's Sikkerhedsråd. Inden præsentationen talte Washington-ambassaden med embedsmænd i State Department, som oplyste, at den amerikanske udenrigsminister ikke ville søge at bevise, at Irak besad masseødelæggelsesvåben, "for det er et etableret faktum", men at Irak ikke samarbejdede. USA ville konsultere de fem permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet og forsøge at få vedtaget en ny resolution, og det var vurderingen, at Frankrig var ved at fortryde sin isolation. Selv de embedsmænd, der forholdt sig skeptiske med hensyn til en eventuel krig, var nu af den opfattelse, "at en krig er næsten uundgåelig" og kun kunne forhindres af et kup i Baghdad, at Saddam Hussein gik i eksil, eller at han fuldstændig ændrede kurs.⁶⁶³ Efter præsentationen indsendte de danske repræsentationer divergerende vurderinger af Powells præstation, som afspejlede deres placering. FN-missionen i New York, som var tæt på den multilaterale organisation, vurderede en anelse skeptisk, at en eventuel positiv effekt "lige så meget burde tilskrives Powells stærke præsentation som rækken af fremlagte indicier."⁶⁶⁴ Dette faldt ganske godt i tråd med den udbredte vurdering blandt internationale iagttagere, at Powell på overbevisende måde havde fremlagt indicier, ikke beviser. En gruppe embedsmænd, der fulgte præsentationen i TV, var også skuffet over, at der ikke blev fremlagt flere klare beviser. Men det stod samtidig klart for dem, at Powell blåstemplede efterretningstjenesternes beviser, og at

661 Indberetning, amb. London til UM nr. 87, "Irak – Blairs besøg i Washington den 31. januar 2003 og vurdering af det videre forløb", 3. februar 2003, pk. 40, j.nr.179.D.3.a, UM.

662 Indberetning, amb. London til UM nr. 91, "UK dossier til supplement til Powells redogørelse i UNSC d.d.", 5. februar 2003, pk. 40, j.nr.179.D.3.a, UM.

663 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 86, "Irak: Status før udenrigsminister Powells præsentation", 4. februar 2003, pk. 9, j.nr.105.L.77, UM.

664 Indberetning, FN-Missionen New York til UM nr. 101, "Sikkerhedsrådet. Åbent møde om Irak d. 5. februar 2003 [2003]" 6. februar 2003, pk. 40, j.nr.179.D.3.a, UM.

der var givet carte blanche til en invasion.⁶⁶⁵ Ambassaden i Washington, der var tæt på den amerikanske administration og især Pentagon, var anderledes imponeret af præsentationen. I en indberetning med titlen "Spillet er ude" betegnede ambassaden den dominerende opfattelse i den amerikanske hovedstad for at mene, at de mange detaljerede oplysninger, som Powell havde fremlagt, var fakta og beviste Iraks substantielle krænkelse af 1441. Ambassadens kilder gav udtryk for, at det blev anset for en fornærmelse at sætte spørgsmålstejn ved oplysningernes troværdighed, og at Powell havde gjort "hvad der var menneskeligt muligt for at råbe den civiliserede verden op." Stemningen i Washington var klar: "USA's tålmodighed var opbrugt."⁶⁶⁶

Det var den amerikanske synsvinkel, som udenrigsminister Per Stig Møller anvendte, da han orienterede Det Udenrigspolitiske Nævn den 7. februar om Powells præsentation.⁶⁶⁷ Han betegnede oplysningerne om Iraks masseødelæggelsesvåben og regimets forsøg på at skjule dem som "alarmerende" og vurderede, at præsentationen havde gjort "et betydeligt indtryk" på Sikkerhedsrådets medlemmer: "Der kunne efter regeringens opfattelse ikke herske

665 Interview, anonym embedsmand, 7. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

666 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 96, "Spillet er ude", 6. februar 2003, pk. 10, j.nr.105.I.77, UM.

667 Dagen efter Powells præsentation tog udenrigsminister Per Stig Møller kontakt til sine kolleger i Jordan, Egypten og Saudi Arabien med det formål, som det formuleredes i en notits fra ministeriet, "at støtte bestræbelserne på at neddæmpe frygten for en krig og Vestens hensigter i almindelighed i regionen, samt fremme det fælles EU-fodslag i sagen." Se notits, Kontoret for Mellemøsten, Nordafrika og Latinamerika, UM til udenrigsministeren, "Initiativ fra udenrigsministeren til at fremme EU's holdning til Irak over for en række lande i regionen", 4. februar 2003, pk. 7, j.nr.119.L.22-2, UM. I sine telefonsamtaler med de tre arabiske udenrigsministre betonedede Per Stig Møller vigtigheden af, at landene i regionen lagde pres på Saddam Hussein for at samarbejde, og de tre ministre lovede at lægge pres på Irak i forbindelse med det kommende arabiske topmøde. Se e-mail, UM, "VS: UMens telefonsamtale d.d. med prins Saud og jordanske Umer Mu'asher", 7. februar 2003, pk. 7, j.nr.119.L.22-2, UM. Per Stig Møller skriver i sine erindringer om samtalerne, at alle tre var "i fuld gang med at lægge pres på Saddam for at få løst problemet uden krig, men blev det til krig, ønskede de en ny sikkerhedsrådsresolution." Se Møller 2017, *Udenrigsminister - i krig og fred*, s. 116. Det er imidlertid tvivlsomt, om det danske initiativ havde nogen større effekt. Efter mødet i Den Arabiske Liga bemærkede ambassaden i Kairo, at det var "bemærkelsesværdigt" så lidt pres, der havde været på Irak for at leve op til sine forpligtelser og så klar en modstand mod krig, der var kommet til udtryk. Se indberetning, amb. Kairo til UM nr. 76, "Kommuniqué af Den Arabiske Ligas udenrigsministtermøde den 16. februar 2003", 17. februar 2003, pk. 11, j.nr.105.I.77, UM.

tvivl om, at Powells redegørelse var overordentlig belastende for Irak.⁶⁶⁸ Udenrigsministeren mente, at USA havde fremlagt "en lang række indicier" på, at Irak "systematisk misrøgtede" sine forpligtigelser og undergravede 1441, og han understregede, at bevisbyrden var omvendt, det var Irak, der skulle bevise, at de forbudte våben var destruerede. Regeringen støttede fortsat en fredelig løsning via "FN-sporet", nødvendigheden af at presse den irakiske diktator ved hjælp af en troværdig trussel om militær aktion og vedtagelsen af en ny resolution, selvom det var regeringens opfattelse, at resolution 1441 indeholdt beføjelse til en aktion. Udenrigsministeren vurderede i øvrigt, at Frankrig ville deltage i en eventuel krig og gav kansler Schröder skylden for Tysklands isolation.⁶⁶⁹

Nedtælling til krig

Det blev mere og mere klart, at alle tegn pegede i retning af krig. Samme dag som Powell holdt sin præsentation i FN's sikkerhedsråd, bemærkede Statsministeriet: "Det er i stigende grad forventningen, at en militær operation mod Irak vil blive indledt i begyndelsen af marts."⁶⁷⁰ Ministeriet opstillede tidslinje og procedurer vedrørende kriseberedskabsniveauet, kriseberedskabsgruppen, Irak-følgegruppen, briefinger og presselinjer til ministre, som det blev overvejet at iværksætte når krigen nærmede sig.⁶⁷¹ I midten af februar vurderede FE, at den amerikanske militære opbygning nu

668 Optegnelser, UM "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn fredag den 7. februar 2003 kl. 10.00", 7. februar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

669 Optegnelser, UM "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn fredag den 7. februar 2003 kl. 10.00", 7. februar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM. Udenrigsministeriet havde anmodet ambassaderne om at indberette, om deres værtslande havde modtaget en henvendelse fra USA om intensivering af den militære planlægning, om deres svar, og om de anså en ny resolution for nødvendig. Se instruktion, UM til ambassader, "Oplysninger om militær beredskabsplanlægning og folkeretligt grundlag", 31. januar 2003, pk. 9, j.nr.105.1.77, UM. Oplysninger om, at 17 lande ville deltage i den militære planlægning, blev anvendt af udenrigsministeren på nævnsmødet til at få opbakning til regeringens kurs.

670 Notat, Område I, STM, "Evt. militær operation i Irak – tidslinjer og procedurer i Danmark", 5. februar 2003, Sikkerhedsarkivet, STM.

671 Notat, Område I, STM, "Evt. militær operation i Irak – tidslinjer og procedurer i Danmark", 5. februar 2003, Sikkerhedsarkivet, STM.

var så fremskreden, at USA var rede til krig om en til to uger. Tjenesten beskrev, hvordan hangarskibe, fly og landtropper enten var deployeret i regionen eller var under vejs.⁶⁷² Kontoret for Mellemøsten, Nordafrika og Latinamerika og Sikkerhedspolitisk kontor i Udenrigsministeriet vurderede ligeledes, at det mest sandsynlige var, at det kom til en militær intervention, der førte til regimeskift. Den amerikanske administration var blevet enig om en gradvis proces efter Saddam Husseins fald, der skulle føre Irak hen imod etableringen af et demokrati; processen skulle gå fra militær besættelse og afvæbning via amerikansk overtagelse af den civile administration til overdragelse af magten til irakerne og nedsættelse af en forfatningskommission. Embedsmændene forudså, at der snart ville komme en anmodning fra amerikanerne om deltagelse i genopbygningen af Irak.⁶⁷³ Udviklingen henimod krig fik den 21. februar Sikkerhedspolitisk kontor til at kontakte de relevante kontorer i Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet om, at det forekom "hensigtsmæssigt" som beredskab at påbegynde udarbejdelsen af et beslutningsforslag til Folketinget "selv på det foreliggende meget ufuldstændige grundlag". Sikkerhedspolitisk kontor vedlagde en foreløbig disposition og anmodede modtagerne om at indsætte tekstforslag og sende dem senest den 26. februar.⁶⁷⁴ Det viste sig få dage senere, at det var et fornuftigt initiativ.

I slutningen af februar gentog ambassaden i Washington, at krigen syntes uundgåelig. Den 28. februar rapporterede ambassaden, at administrationen syntes at have besluttet sig for en militær operation og henviste til præsident Bushs tale i American Enterprise Institute, en af de mest indflydelsesrige konservative

672 Notat, FE, "Notat vedr. koalitionsopbygningen mod Irak", 12. februar 2003, pk. 11, j.nr.105.I.77, UM. Ambassaden i Rom refererede den altid åbenmundede amerikanske forsvarsminister Rumsfeld for at have erklæret under et besøg i Italien, at diplomatiet havde spillet fallit, og at det var farligere at forblive passive, da faren for at Irak eller terrorister anvendte masseødelæggelsesvåben voksede for hver dag. Se indberetning, amb. Rom til UM nr. 56, "Italien: Irak: Berlusconi i Parlamentet og til pressen. Rumsfeld i Rom", 7. februar 2003, pk. 10, j.nr.105.I.77, UM.

673 Notat, Kontoret for Mellemøsten, Nordafrika og Latinamerika og Sikkerhedspolitisk kontor, UM, "Baggrund: Irak-konflikten. Post-Saddam scenarium", 14. februar 2003, pk. 41, j.nr.179.D.3.a, UM.

674 E-mail, UM til FMN, "Evt. beslutning vedr. Irak", 21. februar 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

tænketanke i Washington, hvor han for første gang erklærede, at det var målet at indføre frihed og demokrati i Irak.⁶⁷⁵ Ambassaden understregede, at tiden var ved at rinde ud, at amerikanerne var skuffet over våbeninspektørernes indsats, og at Saddam Hussein ikke havde grebet sin sidste chance.⁶⁷⁶ Samme dag blev det klart, at slutspillet var begyndt, og at tiden bogstavlig talt var kort: To embedsmænd fra State Department underrettede ambassaden om, at man arbejdede ud fra den hypotese, at krigen ville begynde 17.-18. marts. De anmodede derfor regeringen om at forberede den parlamentariske procedure, således at de danske specialstyrker kunne modtage deres deployeringsordre den 15. marts og indsættes i Irak 48-72 timer senere. De danske styrker skulle efter planen indsættes sammen med amerikanske specialstyrker, inden krigen var begyndt med luftbombardementer.⁶⁷⁷

Efter den amerikanske anmodning udarbejdede Forsvarsministeriet et overslag over tidsplanen, som den så ud nu. Hvis der skete en politisk afklaring i FN (dvs. om Sikkerhedsrådet vedtog en ny resolution) og i Folketinget (i form af vedtagelse af et beslutningsforslag) omkring 12.-14. marts, kunne specialstyrkerne påbegynde deployeringen 14.-15. marts og være operationsklare den 21. marts; samme dag kunne ubåden Sælen være indsat og operationsklar i Hormuz Strædet. Forsvarsministeriet indstillede derfor, at de nødvendige forberedelser (indhentning af overflyvnings- og landingstilladelser og indgåelse af samarbejdsaftaler) til udsendelsen af specialstyrker blev iværksat umiddelbart.⁶⁷⁸ Således var der et næsten ustoppeligt momentum hen imod dansk deltagelse i en krig mod Irak. Spørgsmålet syntes ikke længere at være om, der kom krig, men hvornår den kom.

675 Bush argumenterede for, at et frit og demokratisk Irak ville gavne USA's sikkerhed, være et eksempel for regionen og kick-starte fredsprocessen. Se Bush 2003, "President George W. Bush Speaks at AEI's Annual Dinner", 28. februar 2003.

676 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 148, "Irak: USA er klar - Nu skal Vesten overbevises", 27. februar 2003, pk. 12, j.nr.105.1.77, UM.

677 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 152, "Irak", 28. februar 2003, pk. 2, j.nr. AD.SAG.105.1.77, UM.

678 Notat, FMN, "Deployering og indsættelse af danske styrkebidrag", 6. marts 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.1.80, UM.

”Den inderste cirkel i koalitionen”: Det danske militære bidrag

I februar og den første uge af marts drejede de danske overvejelser om det militære bidrag, som regeringen havde bekræftet den 30. januar, hovedsagligt om ABC-materiel, overflyvnings- og landingstilladelser, støtte til Tyrkiet og specialstyrkerne. Den 24. januar havde den amerikanske ambassade anmodet om at bidrage med udstyr til sikring og uskadelliggørelse af de irakiske masseødelæggelsesvåben efter krigens udbrud. Den 3. februar anbefalede Forsvarsministeriet, at regeringen svarede amerikanerne med, at Danmark på grund af begrænsede ressourcer ikke så sig i stand til at imødekomme anmodningen.⁶⁷⁹ Den 28. februar overbragte den amerikanske ambassade en hemmelig anmodning om tilladelse til overflyvning og landing i dansk territorium i forbindelse med en militær aktion i Irak. Udenrigsministeriet indstillede, at der blev givet et positivt svar.⁶⁸⁰

Spørgsmålet om et dansk bidrag til en eventuel NATO-indsats til forsvar af Tyrkiet gav straks regeringen anderledes store vanskeligheder. Da Tyrkiet oprindeligt havde anmodet NATO om støtte i tilfælde af et irakisk angreb, mødte det modstand hos flere europæiske regeringer (Tyskland, Frankrig, Belgien og Luxembourg), der frygtede, at USA havde til hensigt at bruge Tyrkiets udsatte position til at trække NATO ind i en Irakkrig ad bagdøren. Uenigheden i NATO truede således den danske regering med at komme i en situation, hvor den klart skulle vælge side til fordel for USA/Storbritannien eller Frankrig/Tyskland. Da den tyrkiske regering den 10. februar gentog sin anmodning med henvisning til Atlantpagtens artikel 4,⁶⁸¹ blev det straks mødt af modstand i NATO-Rådet

679 Telefax, FMN til UM, ”Supplerende amerikansk anmodning vedr. bidrag til en evt. militær aktion mod Irak”, 3. februar 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

680 Notits, Sikkerhedspolitisk kontor, UM til udenrigsministeren, ”Eventuelle overflyvninger af dansk territorium af amerikanske militærfly i forbindelse med Irak”, 28. februar 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM.

681 Notat, FMN, ”NATO-støtte til Tyrkiet”, 27. februar 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

af Tyskland, Frankrig og Belgien.⁶⁸² Efter en del tovtrækninger endes medlemslandene om at iværksætte planlægning til indsættelse af militær støtte i form af AWACS-overvågningsfly, Patriot-missilforsvarsbatterier og ABC-beskyttelsesudstyr. Flere europæiske lande modsatte sig stadig, at NATO blev yderligere trukket ind i en militær konflikt. Da en højtstående amerikansk embedsmand briefede NATO-Rådet om de amerikanske planer for Irak efter en krig, opponerede Tyskland mod, at det var "untimely" at bringe dette emne på banen.⁶⁸³ Den begrænsede europæiske entusiasme for engagement i konflikten afspejlede sig også i, at NATO's generalsekretær Robertson måtte konstatere, at tilbagemeldingerne om styrkebidrag til Tyrkiet havde været meget skuffende.⁶⁸⁴ Den danske regering havde tilbudt at stille stabsofficerer til rådighed for operationen.⁶⁸⁵

Samtidig med diskussionerne i NATO opstod der komplikationer i forhold til specialstyrkerne. Her blev regeringen fanget mellem Forsvaret, der pressede på for at udsende styrkerne så tidligt som muligt, og Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, der tøvede med at støtte et så "hårdt" bidrag. Regeringen stod over for valget mellem at involvere sig yderligere i den amerikanske militære opbygning eller helt at stryge specialstyrkerne fra bidraget for at vinde bred politisk støtte til sin kurs. Oppositionen havde gjort det klart, at den ikke kunne støtte udsendelsen af specialstyrker på nævnsmødet den 31. januar, hvilket Niels Helveg Petersen bekræftede på et møde med Per Stig Møller og Mogens Lykketoft efter nævnsmødet den 7. februar. For at komme oppositionen i møde tilbød udenrigsministeren at udvide den humanitære hjælp fra otte til 30 millioner kr. Lykketoft og Helveg Petersen sagde ikke

682 Neilan, Terence, "NATO Rift Widens Over Defense of Turkey in Case of Iraq War", *The New York Times*, 10. februar 2003; Langvad, Jacob, "NATO er Irak-konfliktens gidsel", *Information*, 11. februar 2003.

683 Indberetning, DANATO til UM nr. 405, "NATO-IRAK: [...] møde med Rådet d.d.", 27. februar 2003, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.1.77, UM.

684 Indberetning, DANATO til UM nr. 449, "NATO støtte til Tyrkiet: DPC møde d.d.", 5. marts 2003, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.1.77, UM.

685 Notat, FMN, "NATO støtte til Tyrkiet", 27. februar 2003, pk. 1, j.nr.105.1.80, UM. Udenrigsministeren orienterede Det Udenrigspolitiske Nævn om det danske tilbud den 4. marts. Se optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 4. marts 2003 kl. 14.00", 4. marts 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

straks ja, men noterede imødekommelsen og lovede at sige ja, hvis Sikkerhedsrådet tog en beslutning.⁶⁸⁶ Muligvis var Lykketoft mere åben end Helveg Petersen overfor udsendelsen af specialstyrker. Det bekræftes af Anders Fogh Rasmussens noter fra en udateret telefonsamtale med Lykketoft, hvor denne skal have givet udtryk for et ønske om at vide, hvor De Radikale stod med hensyn til specialstyrker; statsministeren lovede at tage kontakt med Helveg Petersen.⁶⁸⁷ Det var sandsynligvis ønsket om at opnå bred politisk opbakning til regeringens kurs, der fik regeringen til foreløbig at afvente udviklingen. På mødet i regeringens topmødeudvalg den 15. februar blev det besluttet foreløbigt at lade specialstyrkerne blive klargjort, men forblive i Danmark (mens Sælen blev sendt til Golfen og forbindelsesofficererne i Central Command blev sendt til det fremskudte hovedkvarter i regionen),⁶⁸⁸ hvilket Det Udenrigspolitiske Nævn blev orienteret om to dage senere.⁶⁸⁹

Sådan hvilede sagen indtil den 27. februar, hvor Forsvarsministeriet anbefalede regeringen straks at udsende en forkommando til specialstyrkerne på ti mand til regionen og snarest muligt resten af styrken på omkring 70 mand. Ministeriet begrundede den tidlige udsendelse med, at styrken ville få brug for 200 tons forsyninger, og at det ville give styrken tid til afklimatisering og koordination med de allierede styrker.⁶⁹⁰ Forsvarsministeriet anmodede også om, at der blev indgået en bilateral aftale med værtslandet om de danske styrker (en såkaldt SOFA, Status of Forces Agreement), da det var uklart, om de var dækket af den amerikanske aftale med det pågældende værtsland.⁶⁹¹ I lyset af oppositionens tidligere udmeldinger foreslog Forsvarsministeriet, at regeringen foretog sonderinger hos Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre om deres

686 Dagbog, Per Stig Møller, privatarkiv.

687 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

688 Møller 2017, *Udenrigsminister - i krig og fred*, s. 117.

689 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 17. februar 2003 kl. 7.30", 17. februar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

690 Notat, FMN, "Dansk specialstyrkebidrag til en eventuel militær operation mod Irak", 27. februar 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM.

691 Notat, FMN, "Dansk specialstyrkebidrag til en eventuel militær operation mod Irak", 28. februar 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM.

holdning til prædeployering af specialstyrkerne. Statsministeren godkendte sonderingen og tilføjede, at det burde omfatte hele bidraget. Udenrigsministeriet, der understregede vigtigheden af den brede politiske støtte til indsatsen, foreslog udenrigsministeren, at han i sine sonderinger begrundede prædeployeringen med, at det ville give soldaterne de bedste betingelser, at det ville opretholde presset på det irakiske regime, og at det stadig var Folketinget, der skulle give sit samtykke til indsættelsen af styrkerne.⁶⁹² De to ministerier nævnte ikke i deres overvejelser, at en tidlig dansk udsendelse af specialstyrker til regionen, hvor de ville indgå i koalitionens styrker, ville gøre det endnu vanskeligere for Danmark at trække sig tilbage f. eks. i det tilfælde, at der ikke blev vedtaget en ny FN-resolution.

Spørgsmålet blev imidlertid ikke aktuelt, for da Per Stig Møller to dage senere kontaktede de to oppositionspartier, afviste de begge at støtte en prædeployering af specialstyrkerne på daværende tidspunkt. Ministrene besluttede derfor, at stille sagen i bero ind til videre.⁶⁹³ Det afholdt dog ikke Forsvaret fra at fortsætte med at presse på for en tidlig udsendelse. Baggrunden var henvendelsen fra State Department 28. februar om, at de danske specialstyrker skulle være rede til at modtage deres udsendelsesordre den 15. marts, så de kunne indsættes i angrebet 17.-18. marts. Den 4. marts fremhævede Sikkerhedspolitisk kontor, at amerikanerne regnede med de danske specialstyrker og understregede, at specialstyrkebidraget gav Danmark en høj status i koalitionen:

"Danmark tilhører klart i den amerikanske planlægningsoptik den inderste cirkel i koalitionen,

692 Notits, Sikkerhedspolitisk kontor, UM til udenrigsministeren, "Irak. Eventuel prædeployering af dansk specialstyrkebidrag", 28. februar 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM; notat, STM, "Specialstyrkebidrag til evt. militær operation i Irak: forslag til regeringsbeslutning om forlægning af forkommando på 10 mand", 28. februar 2003, Sikkerhedsarkivet, STM.

693 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv; Møller 2017, *Udenrigsminister - i krig og fred*, s. 120. Ifølge Per Stig Møllers erindringer gav statsministeren "for første gang udtryk for, at det kunne blive nødvendigt at gå med i Irak uden S og R." Per Stig Møller refererede i sin dagbog Mogens Lykketoft for at have sagt, "at han ikke ville løbes ned bagfra af Niels." Se dagbog, Per Stig Møller, privatarkiv. Øjensynligt var De Radikale mere negativt indstillet med hensyn til specialstyrkerne end socialdemokraterne.

hvilket bl.a. ses af, at Danmark er et blandt tre koalitions partnere, hvis specialstyrker planlægges indsat i den allerførste fase af et angreb.”⁶⁹⁴

Danmark var således det eneste land ud over Storbritannien, Polen og Australien, der skulle deltage i de første operationer i Irak, der ville foregå inden det indledende luftbombardement.⁶⁹⁵ Den 5. marts varslede departementschef Niels Bernstein statsministeren om, at Forsvaret endnu en gang havde rejst spørgsmålet.⁶⁹⁶ Den følgende dag afleverede Forsvarsministeriet et notat til Statsministeriet og Udenrigsministeriet, hvor man anbefalede at iværksætte den nødvendige planlægning, således at deployering kunne iværksætte fra 14. eller 15. marts.⁶⁹⁷ For at afklare spørgsmålet indkaldtes til et ministermøde den 7. marts.⁶⁹⁸

Mellem Washington, London og Paris

Hvis Danmark skulle deltage i en militær aktion, afhæng det i første omgang af, hvad stormagterne besluttede, og regeringen fulgte derfor nøje udviklingen i Sikkerhedsrådet og de forskellige medlemslande. Især tre lande tiltrak sig regeringens interesse: USA, Storbritannien og Frankrig. De to første anførte koalitionen, og sidstnævnte var hovedmodstanderen af en krig mod Irak. Det overordnede indtryk af stemningen i Washington, sådan som den fremgår af indberetningerne fra den danske ambassade, var, at

694 Notits, Sikkerhedspolitisk kontor, UM, ”Irak”, 4. marts 2003, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM.

695 En oversigt over de europæiske bidrag til aktionen mod Irak, der inddeler bidragene i fire kategorier, placerer Danmark som det eneste land i kategori 2 (luft- og flådestyrker). Kun Storbritannien og Polen bidrog med mere (landtropper). Tre lande tilhørte kategori 3 (bagkolonnetropper) og 14 kategori 4 (logistisk støtte). Se Dietrich, Hummel og Marschall 2015, *Bringing democracy back in*, s. 98. Den danske indsats blev bemærket. Blairs sikkerhedspolitiske rådgiver udtalte sin beundring for Danmarks rolle, idet kun få lande var villige til at deltage i et militært angreb, se indberetning, amb. London til UM nr. 136, ”Irak: Samtale med Blairs sikkerhedspolitiske rådgiver”, 26. februar 2003, pk. 12, j.nr.105.I.77, UM.

696 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

697 Notat, FMN, ”Deployering og indsættelse af dansk styrkebidrag”, 6. marts 2003, dok.nr. 149, j.nr.99-0132-5, FMN.

698 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

forhåbningerne om en multilateral løsning svandt, at Irak fortsat nægtede at samarbejde fuldt ud med våbeninspektørerne, og at iagttagere var bekymrede for splittelsen i NATO og direkte forarget over Frankrigs optræden. Det blev imidlertid fremhævet fra den amerikanske hovedstad, at præsident Bush var villig til at give FN (og Saddam Hussein) en sidste chance og arbejde for vedtagelsen af en ny resolution for at hjælpe Blair. Man vurderede fra amerikansk side, at der var gode chancer for en vedtagelse, og at Frankrig ville afholde sig fra at nedlægge veto.⁶⁹⁹ I begyndelsen af marts var State Department fortsat optimistisk med hensyn til udsigten til at få ni medlemmer af Sikkerhedsrådet til at stemme for en ny resolution og pegede på Chile, Pakistan, Mexico, Angola, Guinea og Cameroon som potentielle støtter.⁷⁰⁰

Efterhånden som en militær konflikt og dansk deltagelse i koalitionen forekom mere og mere sandsynlig, intensiveredes de bilaterale kontakter til USA. Den amerikanske administration holdt den danske regering orienteret om sine planer; f. eks. deltog Danmark i et NATO-møde, hvor en højtstående embedsmand fra Department of Defense briefede medlemslandene (undtagen Frankrig) om planerne for Irak efter Saddam,⁷⁰¹ og ambassadør Federspiel deltog i et møde med ambassadører fra 30 koalitionslande i State Department i slutningen af februar.⁷⁰² Selvom den danske mening næppe vejede tungt i Washington, viste eksemplet, at den amerikanske administration var interesseret i koalitionsparternes opfattelser. Belønning for Danmarks støtte kom den 10. februar, hvor statsminister Anders Fogh Rasmussen havde en syv

699 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 110, "Irak: Sidste chance for FN og NATO", 12. februar 2003, pk. 11, j.nr.105.I.77, UM; indberetning, amb. Washington til UM nr. 117, "Irak: Amerikanske vurderinger", 14. februar 2003, pk. 11, j.nr.105.I.77, UM; indberetning, amb. Washington til UM nr. 132, "Irak", 21. februar 2003, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM; indberetning, amb. Washington til UM nr. 176, "Præsident Bush afholder pressekonference om Irak", 6. marts 2003, pk. 44, j.nr.179.D.3.a, UM.

700 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 165, "Irak: FN-sporets videre forløb", 5. marts 2003, pk. 12, j.nr.105.I.77, UM.

701 Indberetning, DANATO til UM nr. 369, "Irak post Saddam Hussein", 20. februar 2003, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM.

702 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 153, "Irak: Første møde i 'koalitionen'", 28. februar 2003, pk. 12, j.nr.105.I.77, UM.

minutters telefonsamtale med præsident Bush.⁷⁰³ Ifølge statsministerens notater understregede han vigtigheden af at lægge maksimalt pres på den irakiske diktator, nævnte de otte europæiske statslederes erklæring som en del af presset, omtalte det positive danske svar på den amerikanske anmodning om et militært bidrag, roste Powells præsentation, forlangte at Sikkerhedsrådet levede op til sit ansvar og gjorde opmærksom på, at en ny resolution ville hjælpe ved at give legitimation til en aktion og styrke opbakningen i befolkningen og Folketinget. Bush, der takkede for Danmarks støtte, bekræftede, at den amerikanske regering ville forsøge at få vedtaget en ny resolution i Sikkerhedsrådet.⁷⁰⁴ Således betød den danske deltagelse i koalitionen, at regeringen fik goodwill i Washington, indsigt i de amerikanske overvejelser og mulighed for at gøre opmærksom på sit syn på udviklingen.

Fra den britiske hovedstad var hovedbudskabet, at Blair var kommet i alvorlige politiske vanskeligheder på grund af sin tætte støtte til Bush. I midten af februar oplyste Foreign and Commonwealth Office, at premierministeren personligt var meget "committed" til at gennemføre afvæbningen af Saddam Hussein, og at hans videre politiske liv ville være afhængigt af størrelsen af de britiske tab og civile irakiske døde. FCO bekræftede, at Bush syntes lydhør over for Blairs problemer og behovet for en ny resolution.⁷⁰⁵ Tre uger senere betegnede FCO regeringschefen som "synligt fysisk påvirket" af presset. Briterne var imidlertid ligesom amerikanerne endnu optimistiske og vurderede, at der var gode chancer for at få ni stemmer for resolutionen, og at Frankrig i sidste ende ville afstå fra at bruge sin veto.⁷⁰⁶ Den 2. marts ringede premierminister Blair til statsministeren og orienterede om forsø-

703 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 103, "Omtale af præsident Bush' telefonsamtale med den danske statsminister", 12. februar 2003, pk. 10, j.nr.105.I.77, UM.

704 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv; desuden indberetning, amb. Washington til UM nr. 103, "Omtale af præsident Bush' telefonsamtale med den danske statsminister", 12. februar 2003, pk. 10, j.nr.105.I.77, UM; Statsministeriet 2003, "Telefonsamtale mellem præsident George W. Bush og statsministeren", 10. februar 2003.

705 Indberetning, amb. London til UM nr. 112, "Irak: Møde i Det Europæiske Råd den 17. februar 2003 – britiske synspunkter", 14. februar 2003, pk. 42, j.nr.179.D.3.a, UM.

706 Indberetning, amb. London til UM nr. 169, "Britiske vurderinger af de afgørende forhandlinger om evt. 2. resolution", 6. marts 2003, pk. 44, j.nr.179.D.3.a, UM.

get på at få vedtaget en ny resolution. Den britiske leder vurderede, at chancerne for en vedtagelse var gode, men var dog usikker på, om Frankrig ville nedlægge veto. Blair gjorde også opmærksom på, at udvikling ville gå hurtigt efter våbeninspektørernes næste rapport, mens statsministeren orienterede om den danske situation.⁷⁰⁷ Det tætte bilaterale forhold til Storbritannien gav således den danske regering adgang til de centrale beslutningstagere og en mulighed for at udveksle syn på situationen.

Fra Paris blev der tegnet et ganske andet billede af situationen. Her understregede højtstående embedsmænd i præsidentpalæet og Quai d'Orsay, at Irak ikke udgjorde en umiddelbar trussel, og at der derfor ikke var behov for en militær intervention, der ville have negative følger for regionen og øge terrortruslen. Våbeninspektørerne skulle gives mulighed for at færdiggøre deres arbejde, og Frankrig fremlagde en tidsplan på fire måneder med intensiverede inspektioner. Embedsmændene understregede, at Frankrigs nej til krig skulle tages bogstavligt, og at man ikke ville lade en ny resolution passere. Embedsmændene vurderede dog, at det ikke ville blive aktuelt at bruge vetoet, da der sandsynligvis var et flertal i Sikkerhedsrådet imod resolutionsforslaget; en vurdering lød, at der var fire lande på USA's side og 11 på Frankrigs. Fransk-mændene nævnte også, at det efterhånden stod klart, at USA's mål var regimeskift og ikke blot afvæbning.⁷⁰⁸ Det var således stærkt divergerende vurderinger om udviklingen, som den danske regering skulle tage stilling til: Ifølge den anglo-amerikanske version

707 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

708 Indberetning, amb. Paris til UM nr. 52, "NATO – Irak – SG's udkast til rådsbeslutning om beredskab", 7. februar 2003, pk. 10, j.nr.105.I.77, UM; indberetning, amb. Paris til UM nr. 59, "Formodninger om fransk-tysk Irak-plan", 10. februar 2003, pk. 41, j.nr.179.D.3.a, UM; indberetning, amb. Paris til UM nr. 63, "Irak: franske synspunkter", 11. februar 2003, pk. 41, j.nr.179.D.3.a, UM; indberetning, amb. Paris til UM nr. 138, "Irak-krisen", 6. marts 2003, pk. 44, j.nr.179.D.3.a, UM. Regeringen fulgte også udviklingen i FN tæt; f.eks. rapporterede ambassaden i Santiago om Chile, der på det tidspunkt havde sæde i Sikkerhedsrådet, og dets position i forhold til en ny resolution. Se indberetning, amb. Santiago til UM nr. 44, "Chile og Irak-krisen", 25. februar 2003, pk. 12, j.nr.105.I.77, UM. Udenrigsministeriet modtog også UMMOVIC's og IAEA's rapporter til Sikkerhedsrådet. Kopier findes i pk. 8, j.nr.119.L.22-2, UM.

var der gode chancer for, at Sikkerhedsrådet ville vedtage en ny resolution, mens det ifølge Frankrig aldrig ville ske.

Våbeninspektørernes anden rapport til Sikkerhedsrådet, 14. februar 2003

Den 14. februar 2003 mødte lederen af UNMOVIC, Hans Blix, og chefen for IAEA, Mohamed ElBaradei, op i Sikkerhedsrådet for at aflægge deres anden rapport om våbeninspektionerne i Irak. Blix' rapport var, som bemærket af internationale iagttagere, holdt i en mere positiv tone end den forrige.⁷⁰⁹ Overfor de forsamlede udenrigsministre præsenterede Blix et overvejende positivt billede: Der var ikke fundet masseødelæggelsesvåben; der var tegn på en mere aktiv irakisk indstilling; inspektionerne havde bekræftet de irakiske deklARATIONER; der blev givet uhindret adgang til alle steder, og der var færre irakiske "minders", der holdt øje med inspektørerne; Irak havde udleveret navne på vidner, der kunne interviewes, havde oprettet to kommissioner der aktivt skulle lede efter forbudte ting og udstedt dekret, der forbød masseødelæggelsesvåben; og UNMOVIC havde udbygget sin kapacitet, modtog en stigende mængde oplysninger fra efterretningstjenester og ville snart tage U-2 overvågningsfly i brug. Blix afrundede de positive nyheder med at konkludere, at UNMOVIC og IAEA kun behøvede kort tid, hvis Irak opfyldte sine forpligtigelser. Her overfor nævnte Blix kun enkelte negative forhold: Irak manglede stadig at gøre rede for 1000 tons kemikalier, beholdninger af miltbrand og VX nervegas, samt langtrækkende missiler; og kun få irakere ville lade sig interviewe uden at en repræsentant for regimet var til stede. Blix undlod ikke at sætte spørgsmålstejn ved Colin Powells præsentation af efterretningsmateriale, og han antydede, at de vestlige

709 Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 148; Greenstock 2017, *Iraq*, s. 181.

efterretningstjenester og regeringer overdrev betydningen af Iraks manglende redegørelse for masseødelæggelsesvåben:

"One must not jump to the conclusion that they exist. However, that possibility is also not excluded. If they exist, they should be presented for destruction. If they do not exist, credible evidence to that effect should be presented."⁷¹⁰

ElBaradei var endnu mere klar i målet: IAEA var i færd med at efterforske påstandene om uran fra Niger og aluminiumsrørene, men havde ikke fundet tegn på et aktivt kernevåbenprogram.⁷¹¹ Blix' og ElBaradeis rapporter skabte begrundet tvivl om den anglo-amerikanske sag mod Saddam Hussein og bekræftede våbeninspektørernes indsats. De efterfølgende korte kommentarer fra Sikkerhedsrådets medlemmer viste, at fronterne var trukket hårdere op: USA, Storbritannien og Spanien gentog, at Saddam Hussein ikke havde grebet sin sidste chance og det snart var tiden til at tage en beslutning om konsekvenserne, mens Frankrig, Tyskland, Rusland og Kina fastholdt, at våbeninspektionerne virkede og skulle gives mere tid.⁷¹²

Våbeninspektørernes rapporter tegnede et nuanceret billede af situationen: Der var fremskridt med hensyn til Iraks samarbejde, men der manglede fortsat at blive gjort rede for en betydelig del af de masseødelæggelsesvåben, som regimet havde haft i 1991. Som tidligere beskrevet, var våbnene blevet destrueret uden dokumentation kort efter Golfkrigen, men det kunne man ikke vide i 2003. Den 17. februar orienterede udenrigsministeren Det Udenrigspolitiske Nævn om våbeninspektørernes rapport. Han betegnede den som uden opsigtsvækkende nyheder, og mens der på den ene side var tegn på et bedre samarbejde, var der stadig ubesva-

710 Blix 2003, "Briefing to the Security Council, 14 February 2003: An update on inspections", 14. februar 2003.

711 Blix og ElBaradei 2003, "UNMOVIC and IAEA Progress Reports on U.N. Inspections of Weapons of Mass Destruction Sites in Iraq", 14. februar 2003.

712 Blix 2004, *Afvæbningen af Irak*, s. 206-209; Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 148-149; Greenstock 2017, *Iraq*, s. 181-183.

rede spørgsmål. Udenrigsministeren understregede, at de irakiske imødekommer skyldtes det diplomatiske og militære pres fra koalitionen. Ministeren ville ikke lægge sig fast på en deadline for våbeninspektionerne og refererede Blix' erklæring om, at afvæbningen kunne gå hurtigt, hvis Irak samarbejdede fuldt. Det var, sagde ministeren, regeringens politik, at Sikkerhedsrådet bestemte, hvor længe inspektionerne skulle fortsætte.⁷¹³ Dagen efter strammede statsministeren retorikken og understregede, at våbeninspektionerne ikke kunne blive ved i det uendelige uden irakisk samarbejde, og at inspektørerne ikke havde behov for lang tid.⁷¹⁴

Folkeretsnotatet den 14. februar 2003

Den 14. februar, samme dag som våbeninspektørerne aflagde deres rapport, afleverede en fuldmægtig i Udenrigsministeriets Folkeretskontor en revideret udgave af den folkeretlige vurdering af grundlaget for en krig mod Irak fra 12. september 2002 til Statsministeriet.⁷¹⁵ Når notitsen blev sendt til Statsministeriet, må det betyde, at det var Statsministeriet, der havde anmodet om kontorets folkeretlige vurdering. Årsagen var sandsynligvis, at udviklingen i Sikkerhedsrådet i stigende grad pegede i retning af en amerikansk-ledet militær operation uden bemyndigelse i en ny resolution. Jesper Tynell refererer en anonym embedsmand for at have udtalt, at henvendelsen fra Statsministeriet blev afleveret mundtligt og uden om de almindelige kommandoveje, og at det blev gjort klart, at Statsministeriet forventede en vurdering, der kunne begrunde dansk krigsdeltagelse.⁷¹⁶ Denne fremstilling er dog blevet

713 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 17. februar 2003 kl. 7.30", 17. februar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM. Se også talepunkt, UM til udenrigsministeren, "Møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 17. februar", 16. februar 2003, pk. 42, j.nr.179.D.3.a, UM; talepunkter, STM, "Møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 17. februar 2003", 15. februar 2003, pk. 42, j.nr.179.D.3.a, UM. Udkast – ikke godkendt af statsministeren.

714 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 18. februar 2003 kl. 14.00", 18. februar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

715 Notits, Juridisk Tjeneste, UM til STM, "Det juridiske grundlag for iværksættelse af militære forholdsregler mod Irak", 14. februar 2003, pk. 6, j.nr.6.U.591, UM.

716 Tynell 2016, *Mørkelygten*, s. 286-287.

imødegået af andre embedsmænd.⁷¹⁷ En embedsmand med kendskab til udarbejdelsen af notatet har kategorisk afvist, at der kom nogen form for instruks fra Statsministeriet. Embedsmanden har kun kendskab til en telefonisk henvendelse fra Statsministeriet i tiden omkring Powells præsentation i FN (den 5. februar). Den pågældende embedsmand finder det helt naturligt, hvis statsministeren ønskede at vide, hvorledes den juridiske vurdering så ud inden den endelige beslutning blev taget og derfor bad om at se notatet.⁷¹⁸ Anders Fogh Rasmussen afviser ethvert kendskab til en eventuel instruks.⁷¹⁹ Per Stig Møller har også afvist at have kendskab til en instruks fra Statsministeriet og peger på, at Statsministeriet eller Udenrigsministeriets direktør ville have henvendt sig til ham, hvis der var blevet udsendt en instruks.⁷²⁰

Per Stig Møller har i sine erindringer beskrevet, hvordan han den 28. februar blev orienteret om det juridiske notat af Udenrigsministeriets ledelse, og at det var blevet udarbejdet på embedsmændenes eget initiativ.⁷²¹ Hvis det er rigtigt, betyder det, at der gik to uger inden han blev orienteret om notatets eksistens. En embedsmand har afvist, at embedsmændene handlede bag om ryggen på udenrigsministeren. Han mener, der kan være tale om, at embedsmænd i Statsministeriet bad om juristernes notat for i god tid at kunne danne sig et indtryk af deres folkeretsvurdering.⁷²² En anden embedsmand deler dette synspunkt: For det første kan udenrigsministeren have fået notatet tidligere og overset det, og for det andet var der intet usædvanligt i, at notater blev sendt frem og tilbage inden færdiggørelsen.⁷²³ Per Stig Møller har selv påpe-

717 Maressa, Jette Elbæk, "Pennefører på Irak-notat afviser politisk pression", *Jyllands-Posten*, 31. oktober 2014; interview, anonym embedsmand, 26. juni 2018, Krigsudredningens arkiv. Den samme embedsmand har beskrevet Folkeretskontorets forhold til regeringen: Juristerne er ansat af regeringen og har til opgave at rådgive den, men de leverer ikke en vurdering, der siger, at en beslutning er lovlig, hvis den er ulovlig. Hvis regeringen meddeler, at den ønsker at deltage i en operation, er det juristernes opgave at finde og vurdere argumenterne for og imod.

718 Interview, anonym embedsmand, 7. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

719 Interview Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

720 Interview, Per Stig Møller, 11. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

721 Møller 2017, *Udenrigsminister - i krig og fred*, s. 119-120.

722 Interview, anonym embedsmand, 24. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

723 Interview, anonym embedsmand, 31. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

get, at han løbende blev orienteret om overvejelser i Udenrigsministeriet på møder i ministeriet.⁷²⁴

14. februar-notatet var i store træk i overensstemmelse med 12. september-notatet. Den vigtigste ændring var en tilføjelse af en analyse af resolution 1441, som var blevet vedtaget den 8. november. Folkeretsjuristerne beskrev i notatet uenigheden om fortolkningen af 1441 (enten at Sikkerhedsrådet skulle afgøre konsekvenserne af eventuelle overtrædelser, eller at de tidligere resolutioner indeholdt et grundlag for handling), og nåede frem til den vurdering, at 1441 opdaterede de tidligere resolutioner (678 og 687):

”Resolution 1441 kan med sit ordvalg siges at udgøre en styrkelse og præcisering af det grundlag for anvendelse af militære forholdsregler mod Irak, der allerede forelå i de tidligere resolutioner.”⁷²⁵

Ligesom i det tidligere notat blev det understreget, at anvendelse af magtmidler hvilede på en konstatering af, at Irak ”objektivt” havde overtrådt 1441,⁷²⁶ uden det nærmere fremgik, hvem der skulle foretage konstateringen, og hvilke parametre der skulle anvendes. 14. februar-notatet indeholdt fire ændringer i forhold til 12. september-notatet: Passagen om, at der skulle foretages en restriktiv fortolkning af FN-pagtens kapitel VII inklusiv artikel 42, var fjernet; proportionalitetsprincippet blev nævnt, uden der blev foretaget en vurdering; kravet om en ny resolution, formandsudtalelse eller stiltiende forståelse i Sikkerhedsrådet blev slækket; passagen om, at det i tilfælde med uenighed i Sikkerhedsrådet var mere en politisk end juridisk vurdering, om magtanvendelse fandt grundlag i de tidligere resolutioner, var fjernet. Det samlede resultat var,

724 Interview, Per Stig Møller, 11. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

725 Notits, Juridisk Tjeneste, UM til STM, ”Det juridiske grundlag for iværksættelse af militære forholdsregler mod Irak”, 14. februar 2003, pk. 6, j.nr.6.U.591, UM.

726 Notits, Juridisk Tjeneste, UM til STM, ”Det juridiske grundlag for iværksættelse af militære forholdsregler mod Irak”, 14. februar 2003, pk. 6, j.nr.6.U.591, UM.

at 14. februar-notatet indeholdt færre og modificerede konkrete vurderinger.

Regeringsmødet den 15. februar 2003

Den følgende dag var der møde i Regeringens Topmødeudvalg, hvor man skulle drøfte Danmarks position ved det kommende ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd i Bruxelles. Her skulle der bl.a. vedtages en udtalelse om Irak. Som oplæg til regeringsmødet udarbejdede Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet et fælles notat om regeringens fortsatte linje i spørgsmålet. De to ministerier gik ud fra den antagelse, at USA og Storbritannien efter våbeninspektørernes seneste rapporter var nået frem til den erkendelse, at fortsatte inspektioner var nyttesløse, og at de formentlig ville fremsætte forslag til en ny resolution, der ville bemyndige magtanvendelse. Det var imidlertid usikkert, om forslaget ville blive vedtaget, og det åbnede op for tre mulige scenarier. For det første kunne Sikkerhedsrådet vedtage resolutionsforslaget, hvilket ifølge de to ministerier "må hilses velkommen fra dansk side, idet det indebærer en klar bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet til magtanvendelse."⁷²⁷ For det andet kunne Sikkerhedsrådet enes om intensiverede inspektioner med en tidsfrist, hvilket "også må hilses velkommen fra dansk side, da det indebærer en fastholdelse af FN-sporet", dog med den tilføjelse, at presset på Irak skulle skærpes.⁷²⁸ Endelig for det tredje var der den mulighed, at Sikkerhedsrådet ikke kunne blive enige om en ny resolution eller intensiverede våbeninspektioner, og at USA og Storbritannien besluttede på grundlag af tidligere resolutioner at lede "coalition of the willing" og afvæbne Irak. De to ministerier mente, at et sådant scenarie kunne ligestilles med Kosovo, hvor der heller ikke forelå et FN-mandat, men hvor der til gengæld var bred international opbakning til operationen på

727 Notat, UM og FMN, "Irak-problematikken: Den videre behandling", 15. februar 2003, pk. 42, j.nr. 179.D.3.a, UM.

728 Notat, UM og FMN, "Irak-problematikken: Den videre behandling", 15. februar 2003, pk. 42, j.nr. 179.D.3.a, UM.

grund af udsigten til en humanitær katastrofe. Om dette scenarie bemærkede ministerierne:

”Dette scenarium vil stille regeringen i en vanskelig position både politisk og juridisk. Med henblik på at forberede den bredest mulige opbakning til en dansk støtte under denne eventualitet forekommer det hensigtsmæssigt løbende at skaffe politisk opbakning til dansk deltagelse ved videre skridt af militær og humanitær karakter.”⁷²⁹

Ministerierne anbefalede regeringen at forflytte forbindelsesofficerer ved Central Command til fremskudte baser i regionen og forlægge ubåden Sælen til Golfen og i begge tilfælde orientere Det Udenrigspolitiske Nævn. Hvad angik specialstyrkerne anbefalede ministerierne regeringen at udskyde beslutningen om udsendelse. For at forøge chancerne for at opnå bred politisk støtte til dansk deltagelse i en militær operation understregede ministerierne nødvendigheden af ”et solidt folkeretlig grund”, og de havde tre konkrete indstillinger til regeringen: At forslaget til folketingsbeslutning om dansk deltagelse skulle færdiggøres når ”der måtte foreligge oplysninger om grundlaget for en sådan militær aktion”; at et forslag skulle omfatte et humanitært bidrag i form af to læger og en sygeplejeske; og at Danmark skulle yde humanitær hjælp på 50 millioner kr. til flygtninge i nærområdet (foruden yderlige planer om udsendelse af et mobilt nødhospital og støtte til huma-

⁷²⁹ Notat, UM og FMN, ”Irak-problematikken: Den videre behandling”, 15. februar 2003, pk. 42, j.nr. 179.D.3.a, UM.

nitær minerydning).⁷³⁰ Ifølge en påtegning på papiret godkendte regeringen indstillingerne på mødet den 15. februar.⁷³¹

Freds demonstrationerne den 15. februar 2003

Befolkningerne i Europa var overvældende imod en krig i Irak. En Gallup-måling foretaget i 25 europæiske lande i slutningen af januar viste, at over fire femtedel af befolkningerne var imod en amerikansk-ledet krig uden opbakning i FN. Modstanden svingede mellem 91 % (Malta) og 59 % (Slovakiet), mens den største tilslutning var 41 % (også Slovakiet) og den laveste støtte var 2 % (Cypern). I Danmark støttede 13 % en krig udenom FN, mens 83 % var imod.⁷³² Blandt modstanderne støttede 53 % en FN-operation, mens 30 % var imod enhver form for militær operation mod Irak.⁷³³

Samtidig med at regeringen mødtes bag murerne på Slotsholmen, samledes tusinder udenfor i kulden for at marchere mod en

730 Notat, UM og FMN, "Irak-problematikken: Den videre behandling", 15. februar 2003, pk. 42, j.nr. 179.D.3.a, UM.

731 Se også personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv; Møller 2017, *Udenrigsminister - i krig og fred*, s. 116-117. Et notat gjorde opmærksom på, at Irak adskilte sig væsentligt fra Kosovo, da en aktion i Irak ville have "langt mere vidtrækkende konsekvenser for den internationale retsorden og stabilitet." Se skrivelse, UM, "Bidrag til Statsministeriets, Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets fælles positionspapir om Irak til brug for mødet i Regeringens Topmødeudvalg lørdag den 15. februar 2003", pk. 11, j.nr.105.1.77, UM. Statsministeren orienterede på mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 17. februar om regeringens linje under det kommende møde i Det Europæiske Råd (troværdigt pres på Irak, betingelsesløst samarbejde med FN og forankring i FN af yderligere skridt). Se optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 17. februar 2003 kl. 7.30", 17. februar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM. På mødet senere samme dag lykkedes det medlemslandene i Det Europæiske Råd at enes om en fælles udtalelse om Irak. Landene udtrykte deres støtte til en fredelig løsning af krisen, og de gentog deres opbakning til FN, Sikkerhedsrådet og våbeninspektørerne. Men samtidig understregede de, at inspektionerne ikke kunne fortsætte i det uendelige uden irakisk samarbejde og noterede, at den internationale opbakning til resolution 1441 og den militære opbygning havde presset Irak til at acceptere våbeninspektørerne. Se EU 2003, "Extraordinary European Council Brussels 17 February 2003", 21. februar 2003. Se også Møller 2017, *Udenrigsminister - i krig og fred*, s. 117-118. Statsministeren betegnede udtalelsen som positiv og "balanceret og tilfredsstillende", da han orienterede Nævnet. Se optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 18. februar 2003 kl. 14.00", 18. februar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

732 Dietrich, Hummel og Marschall 2015, *Bringing democracy back in*, s. 106.

733 Gallup 2003, "Danskernes syn på Irak-krisen".

krig i Irak. Protesten var en del af en verdensomspændende bevægelse, hvor omkring ti millioner mennesker deltog i fredsdemonstrationer i over 600 byer. Protesterne er blevet kaldt for historiens største transnationale antikrigsmanifestation og var karakteriseret af deltagernes store mangfoldighed og generelle fredssommelighed.⁷³⁴ I New York samledes flere hundrede tusinde i nærheden af FN-bygningen, mens en anslået 1½ million deltog i, hvad der blev betegnet som den største demonstration i Storbritanniens historie.⁷³⁵ I København marcherede 12-14.000 i et optog, der via den amerikanske og britiske ambassade sluttede på Christiansborg Slotsplads, mens 5-6.000 deltog i Århus, og mindre antal protesterede mod krig i ni andre byer.⁷³⁶ Det vakte opsigt, da statsministeren kritiserede demonstranterne for at svække presset mod Saddam Hussein og "de går Saddams ærinde."⁷³⁷ Det fik Mogens Lykketoft til at kritisere udtalelserne som "ufølsomme og lidt arrogante" på mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 17. februar, men statsministeren afviste kritikken.⁷³⁸ Trods demonstrationernes historiske omfang fik de ingen direkte indflydelse på beslutningsprocessen i koalitionslandene.

En ny resolution? Juridiske scenarier

Den 24. februar fremlagde Storbritannien, USA og Spanien det længe ventede udkast til en ny resolution. Det fastslog, at Irak ikke havde grebet den sidste chance og derfor havde overtrådt resolution 1441 ved ikke at samarbejde fuldt ud og aflevere en ufyldest-

734 Walgrave og Verhulst 2009, Government Stance and Internal Diversity of Protest, s. 1358-1361.

735 McFadden, Robert D., "Threats and Responses: Overview; From New York to Melbourne, Cries for Peace", *The New York Times*, 16. februar, 2003; Jeffrey, Simon, "UK's 'biggest peace rally'", *The Guardian*, 16. februar 2003.

736 Danielsen, Rikke, Marianne Vestergaard, Jeppe Facius og Kurt Simonsen, "Generationer mod krig", *Ekstra Bladet*, 16. februar 2003; Svane, Anne Mette, "Demonstration: Dansk protest mod krig i Irak", *Jyllands-Posten*, 16. februar 2003.

737 Svane, Anne Mette, "Irak-krise: Fogh: Demonstranter går Saddams ærinde", *Jyllands-Posten*, 17. februar 2003.

738 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 17. februar 2003 kl. 7.30", 17. februar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

gørende deklaration. Udkastet indeholdt ikke en explicit bemyndigelse til magtanvendelse, men nøjedes med at erklære Irak for skyldig uden at udmåle straffen.⁷³⁹ Som Bushs sikkerhedspolitiske rådgiver Condoleezza Rice senere bemærkede, var resolutionsforslaget "almost dead on arrival."⁷⁴⁰ Efterhånden som der tegnede sig et sandsynligt scenarie om, at USA og Storbritannien ville gå i krig, uanset om der forelå et klart FN-mandat i form af en Sikkerhedsrådsresolution eller ikke, gjorde regeringen sig overvejelser om, hvorledes folkeretten kunne tolkes, så den kom til at passe med det ønskede slutresultat. Det nemmeste var, som ministerierne havde informeret regeringen den 15. februar, at Sikkerhedsrådet vedtog en ny resolution. Selvom resolutionsudkastet som nævnt ikke indeholdt en eksplicit beføjelse til magtanvendelse, mente Udenrigsministeriet ikke det udgjorde en hindring:

"Hvis det amerikansk-britiske resolutionsforslag vedtages af Sikkerhedsrådet, betyder det efter regeringens opfattelse, at Sikkerhedsrådets tidligere bemyndigelse i resolution 687 og øvrige resolutioner igen må anses for at være sat i kraft. Efter omstændighederne udgør det grundlaget for en militær aktion."⁷⁴¹

En anden mulighed var, at Sikkerhedsrådet samledes for at drøfte spørgsmålet, men ikke tog nogen beslutning. Dette kunne man dog også komme uden om, idet man kunne henvise til, at dermed var kravet i resolution 1441 om, at Sikkerhedsrådet skulle "consider"

739 Blix 2004, *Afvæbningen af Irak*, s. 226-227; Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 152; Greenstock 2017, *Iraq*, s. 189-190. Frankrig havde forinden sendt følere ud til Washington om, at hvis USA havde til hensigt at gå i krig, ville det være hensigtsmæssigt, at Sikkerhedsrådet ikke blev involveret. Derved ville parterne undgå en konfrontation, og de ville kunne fortsætte deres samarbejde, uden at forholdet led afgørende skade. Bozo, *A History of the Iraq Crisis*, s. 242-244.

740 Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 202.

741 Talepunkt, S.MELA og N.SP, UM til udenrigsministeren, "Møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 4. marts 2003: Irak - talepunkt", 3. marts 2003, pk. 44, j.nr.179.D.3.a, UM.

spørgsmålet, opfyldt, og sagen var blevet behandlet i Sikkerhedsrådet; som det blev formuleret i et notat fra Statsministeriet:

"De, der mener det, kan sige, der er grundlag for handling i res.1441 og forudgående res., og modarbejde ny frist for rapport fra våbeninspektørerne."⁷⁴²

Statsministeriet mente også at i det tilfælde, at Sikkerhedsrådet ikke tog en beslutning, men et flertal tilkendegav, at de ønskede at give våbeninspektørerne mere tid, kunne USA "gøre gældende, at der ikke foreligger tilkendegivelse, der med tilbagevirkende kraft omgør den énstemmigt vedtagne res.1441."⁷⁴³ Endelig var der det største juridiske problem – hvis Sikkerhedsrådet afholdt en afstemning om resolutionsudkastet og enten nedstemte det, eller et af de permanente medlemmer nedlagde veto. Her var Statsministeriet utvetydig: Dermed var muligheden for magtanvendelse med FN-forankring forsvundet.⁷⁴⁴ I Washington var der dog nogle, der overfor den danske ambassade argumenterede for, at et nedstemt resolutionsforslag ikke var til hinder for en militær aktion; som ambassaden noget skeptisk indberettede: "Det påpeges i denne sammenhæng, at UNSR 1441 indebar, at sagen skulle tages op i Sikkerhedsrådet igen, og at dette med mødet den 5. d.[februar] og igen den 14. ds.[februar] reelt allerede er opfyldt!"⁷⁴⁵ Med andre ord, der var stemmer i den amerikanske administration, der mente, at hvis Sikkerhedsrådet nedstemte resolutionsforslaget, ville kravet om, at Rådet skulle mødes og "consider" spørgsmålet være opfyldt, og man kunne gå i krig – konsekvensen af dette juridiske argument var således, at en afvisning af forslaget blev brugt til at

742 Notat, STM, "Scenarier for Irak-sagens gang i Sikkerhedsrådet efter 7. marts", 5. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM. Af notatet fremgår, at det var "Udarbejdet efter drøftelse med UM's Juridiske Tjeneste".

743 Notat, STM, "Scenarier for Irak-sagens gang i Sikkerhedsrådet efter 7. marts", 5. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

744 Notat, STM, "Scenarier for Irak-sagens gang i Sikkerhedsrådet efter 7. marts", 5. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

745 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 110, "Irak: Sidste chance for FN og NATO", 12. februar 2003, pk. 11, j.nr.105.I.77, UM.

legitimere forslaget. Det var da heller ikke et argument, der fandt udbredt støtte i den danske regering. Da udenrigsministeren blev bedt om at forholde sig til det scenarie, at resolutionsforslaget blev nedstemt, og USA alligevel gik i krig, gav han udtryk for den opfattelse, at USA næppe ville sende forslaget til afstemning, hvis der tegnede sig et flertal imod i Sikkerhedsrådet; i så fald ville man bygge på resolution 1441.⁷⁴⁶ En køreplan for krig begyndte at tegne sig: USA, Storbritannien og Spanien ville lobbye medlemmerne af Sikkerhedsrådet til at støtte vedtagelsen af en ny resolution, som fastslog, at Irak havde overtrådt 1441; hvis der tegnede sig et flertal imod forslaget, ville det blive trukket tilbage; herefter ville den amerikansk-ledede koalition gå til angreb med henvisning til de tidligere resolutioner (1441/687/678).

Mens indtrykket er, at den amerikanske administration ikke var overvældende optaget af folkeretlige spørgsmål,⁷⁴⁷ var det af stor betydning for den britiske regering, at en militær operation var lovlig og begrundet i folkeretten. Dette skyldtes både, at Storbritannien som en mellemstor magt havde en sikkerhedsinteresse i, at der fandtes spilleregler for det internationale samfund, at man beholdt en vis indflydelse på USA's optræden, og at Blair var under et betydeligt indenrigspolitisk pres. Den danske regering fulgte derfor tæt den britiske regerings overvejelser om lovligheden af en krig.⁷⁴⁸ Den 5. marts indsendte FN-missionen i New York et britisk dokument om de folkeretlige aspekter af sagen, hvoraf det fremgik, at det ikke var juridisk påkrævet med en ny resolution.⁷⁴⁹ Den følgende dag bekræftede ambassaden i London, som havde været i kontakt med embedsmænd i Foreign and Commonwealth

746 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 4. marts 2003 kl. 14.00", 4. marts 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

747 Ifølge Det Hvide Hus' kontraterorrådgiver, Richard Clarke, skal præsident Bush have udbrudt på et møde, hvor man efter den 11. september drøftede mulighederne for gengældelse: "No. I don't care what the international lawyers say, we are going to kick some ass." Se Clarke 2004, *Against All Enemies*, s. 24.

748 En embedsmand, der var involveret i forløbet, har bekræftet, at embedsværket fulgte den britiske udvikling med interesse. Den pågældende embedsmand fandt de britiske juristers arbejde kritisabelt i forhold til de danske. Se interview, anonym embedsmand, 24. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

749 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 246, "Irak. Det folkeretlige grundlag for magtanvendelse. Britisk memorandum", 5. marts 2003, pk. 12, j.nr.105.1.77, UM.

Office, at dette var den britiske regerings folkeretlige vurdering: "Overskriften på den britiske holdning er: Det er politisk hensigtsmæssigt, men ikke juridisk nødvendigt med en 2. resolution."⁷⁵⁰ De britiske jurister begrundede vurderingen med, at resolution 1441 fastslog, at Irak var i "material breach". Dette ophævede resolution 687's udsættelse af den beføjelse til at anvende "all necessary means", der var indeholdt i resolution 678. Med andre ord, en ny resolution var juridisk unødvendig, da de tidligere resolutioner tilsammen indeholdt tilstrækkelig bemyndigelse til at bruge magt mod Irak.⁷⁵¹ En anden måde at formulere det på er, at Irak ved sine substantielle krænkelser havde overtrådt vilkårene for våbenhvilen efter Golfkrigen i 1991, og at beføjelserne til at anvende magt dermed var blevet reaktiveret.

Den britiske folkeretsvurdering af Irakkrigens lovlighed er et interessant eksempel på, at en officiel juridisk vurdering bliver udarbejdet i et politisk rum, og at den er slutproduktet af en proces, hvor juraen påvirkes af forskellige faktorer. Den officielle britiske udredning af Irakkrigen, The Iraq Inquiry, gør det muligt at rekonstruere processen. Den britiske regerings vurdering blev udarbejdet af Rigsadvokaten (Attorney General) Lord Goldsmith (Peter Goldsmith, jurist og Labour-politiker). Han konkluderede i en foreløbig vurdering den 14. januar, at resolution 1441 ikke genoplive- de magtbeføjelsen i 678, og at det var *Sikkerhedsrådet*, der skulle vurdere Iraks krænkelser.⁷⁵² Dette var ikke, hvad premierminister Blair, som var besluttet på at følge USA, ønskede at høre. Efterfølgende drøftede flere embedsmænd og politikere spørgsmålet med Lord Goldsmith. Den første var den britiske FN-ambassadør Jeremy Greenstock, der orienterede Rigsadvokaten om forhandlingsprocessen bag resolution 1441.⁷⁵³ Den 30. januar afleverede Lord Goldsmith endnu en vurdering, der gentog hans opfattelse om, at resolution 1441 ikke autoriserede magtanvendelse, og at det kræ-

750 Indberetning, amb. London til UM nr. 164, "UK-overvejelser om det retlige grundlag for evt. militær aktion mod Irak", 6. marts 2003, pk. 12, j.nr.105.I.77, UM.

751 Indberetning, amb. London til UM nr. 164, "UK-overvejelser om det retlige grundlag for evt. militær aktion mod Irak", 6. marts 2003, pk. 12, j.nr.105.I.77, UM.

752 Privy Counsellors 2016, *The Report of the Iraq Inquiry*, bind 5, s. 36-42.

753 Privy Counsellors 2016, *The Report of the Iraq Inquiry*, bind 5, s. 50-53.

vede en beslutning i Sikkerhedsrådet. Blairs reaktion var, "I just don't understand this."⁷⁵⁴ Også udenrigsminister Jack Straw gjorde Goldsmith opmærksom på sin utilfredshed med vurderingen.⁷⁵⁵ Endelig drog Lord Goldsmith på en studietur til Washington, hvor han den 10. februar modtog rådgivning fra de ledende jurister i forbundsadministrationen (NSC, Det Hvide Hus, State Department og Pentagon).⁷⁵⁶ Den 27. februar orienterede Lord Goldsmith embedsmænd fra Downing Street 10 om, at han var kommet frem til den opfattelse, at der kunne argumenteres for, at resolution 1441 kunne bekræfte beføjelsen til magtanvendelse, som fandtes i 678, hvis der var stærke beviser for, at Irak ikke havde grebet sin sidste chance. Lord Goldsmith mente nu, at Sikkerhedsrådet skulle mødes for at drøfte eventuelle irakiske overtrædelser, men det var uklart, hvad der så skulle ske.⁷⁵⁷ Rigsadvokaten forklarede senere sin holdningsændring i løbet af februar med Greenstocks, Straws og amerikanernes argumentation.⁷⁵⁸

Den 7. marts afleverede Lord Goldsmith den formelle folkeretlige vurdering til premierminister Blair. Hans vurdering var, at der kunne opstilles "a reasonable case" for, at resolution 1441 kunne genoplive magtbeføjelsen fra 678 uden en ny resolution. Men Rigsadvokaten understregede, at det juridisk sikreste var en ny resolution; at argumenterne for, at 1441 genoplivede tidligere resolutioners magtbeføjelse, kun var lige så velbegrundede som argumenterne for, at Sikkerhedsrådet skulle tage beslutningen; og at han ikke kunne garantere, at hvis sagen blev bragt for en domstol, ville den finde krigen lovlig.⁷⁵⁹ Den 13. marts oplyste Lord Goldsmith, at han efter yderligere refleksion var nået frem til den konklusion, at argumenterne for, at resolution 1441 bemyndigede krig, var et "better view" end argumenterne om, at Sikkerhedsrådet skulle beslutte.⁷⁶⁰ Således betød den politiske proces, hvorunder

754 Privy Counsellors 2016, *The Report of the Iraq Inquiry*, bind 5, s. 56-58.

755 Privy Counsellors 2016, *The Report of the Iraq Inquiry*, bind 5, s. 64-75.

756 Privy Counsellors 2016, *The Report of the Iraq Inquiry*, bind 5, s. 76-78.

757 Privy Counsellors 2016, *The Report of the Iraq Inquiry*, bind 5, s. 81-83.

758 Privy Counsellors 2016, *The Report of the Iraq Inquiry*, bind 5, s. 84-85.

759 Privy Counsellors 2016, *The Report of the Iraq Inquiry*, bind 5, s. 93-105.

760 Privy Counsellors 2016, *The Report of the Iraq Inquiry*, bind 5, s. 123-129.

den britiske folkeretlige vurdering af krigens lovlighed blev til, at Lord Goldsmith, statens højeste juridiske myndighed, ændrede sin opfattelse fra, at Sikkerhedsrådet skulle tage beslutningen om magtanvendelse til, at resolution 1441 kunne bruges til at autorisere en militær operation.

Delkonklusion

Den amerikanske-britiske ledelse anvendte februar til at samle beviser for Iraks manglende samarbejde med våbeninspektørerne, som skulle bruges til at vinde støtte for en ny sikkerhedsrådsresolution. Derpå var det hensigten at anvende magt over for Irak på baggrund af de tidligere resolutioner. Den danske regering fulgte denne linje, hvilket pegede i retning af dansk militær deltagelse. Regeringen lagde større vægt på de uløste spørgsmål end på de fremskridt, der var opnået af våbeninspektørerne, og tilsluttede sig det unilaterale synspunkt vedrørende de folkeretlige spørgsmål.

Regeringens vigtigste spørgsmål angik det danske specialstyrkebidrag. Her blev regeringen fanget mellem kravene fra USA (for klargøring), Forsvaret (for prædeployering) og S og R (imod afsendelse). Regeringen valgte at udsætte en beslutning om bidraget til senere.

KAPITEL 9

Slutspil, 7.-21. marts 2003

Våbeninspektørernes sidste rapport, 7. marts 2003

I tiden op til våbeninspektørernes tredje rapport til Sikkerhedsrådet, der var planlagt til at finde sted den 7. marts, begyndte hovedaktørerne at positionere sig. Alle var klar over, at det sandsynligvis blev den sidste rapport fra UNMOVIC og IAEA, og de internationale ledere ønskede at påvirke vurderingerne af rapporterne. De ledende krigsmodstandere, Frankrig, Tyskland og Rusland, udsendte den 5. marts en fælleserklæring, hvori de udtrykte deres støtte til våbeninspektørerne og gjorde det klart, at de ikke ville tillade en vedtagelse af det amerikansk-engelske-spanske resolutionsforslag.⁷⁶¹ Med andre ord, de permanente medlemmer af Rådet, Frankrig og Rusland, var indstillet på at nedlægge veto. Den følgende dag gentog præsident Bush på en pressekonference, at den irakiske diktator fortsat skjulte sine masseødelæggelsesvåben og ikke samarbejdede med våbeninspektørerne: "Saddam Hussein is not disarming. This is a fact. It cannot be denied."⁷⁶² Dermed havde han allerede draget sin konklusion, uanset hvad Blix og ElBaradei sagde den efterfølgende dag. Bush gjorde det også klart, at målet

761 "Declaration of Russia, Germany, and France on War with Iraq", 5. marts 2003.

762 Bush 2003, "President George W. Bush Discusses Iraq in National Press Conference, The East Room", 6. marts 2003.

med en militær aktion ikke var begrænset til afvæbning: "We will be changing the regime of Iraq, for the good of the Iraqi people."⁷⁶³

Den følgende dag rapporterede Hans Blix på vegne af UNMOVIC, at der var gjort fremskridt i samarbejdet med Irak de seneste tre uger – UNMOVIC kunne foretage uhindrede inspektioner over hele Irak, der var indsat amerikanske og franske overvågningsfly, og regimet havde udleveret dokumenter og navne på vidner til interviews. Der var også opnået flere konkrete afrustningsresultater – eftersøgningen af de påståede mobile laboratorier og undergrundsdepoter havde vist sig resultatløse, men inspektørerne var i færd med at undersøge droner, irakerne var begyndt at destruere missiler, der havde en for lang rækkevidde, og irakerne havde fremlagt planer for at dokumentere omfanget af den destruktion af masseødelæggelsesvåben, som regimet hævdede den havde gennemført på egen hånd i 1991. Blix beskrev samarbejdet med irakerne som "an acceleration of initiatives from the Iraqi side", der "can be seen as 'active', or even 'proactive'", selvom der ikke var tale om et umiddelbart samarbejde på grund af tidligere irakiske obstruktioner. Blix vurderede, at tidshorizonten for våbeninspektørernes arbejde var begrænset – "not ... years, nor weeks, but months."⁷⁶⁴ Blix' budskab var, samarbejdet og afvæbningen gik fremad, og våbeninspektørerne havde kun brug for en begrænset tidsperiode til at løse krisen fredeligt. Mohamed ElBaradei var på vegne af IAEA endnu mere positiv: Irak havde været "forthcoming" vedrørende spørgsmål om dets nukleare aktiviteter, og inspektørerne havde ikke fundet tegn på et aktivt kernevåbenprogram. Med henvisning til de amerikanske beviser og Powells præsentation afviste ElBaradei påstandene om, at Irak skulle have købt aluminiumstuber til centrifuger til fremstilling af kernevåben (de var til rakettrør), og

763 Bush 2003, "President George W. Bush Discusses Iraq in National Press Conference, The East Room", 6. marts 2003. Bush lovede også – lidt uforsigtigt, skulle det vise sig – at sætte resolutionsforslaget til afstemning, uanset om der var udsigt til et nederlag: "No matter what the whip count is, we're calling the vote. We want to see people stand up and say what their opinion is about Saddam Hussein and the utility of the United Nation Security Council." Se Bush 2003, "President George W. Bush Discusses Iraq in National Press Conference, The East Room", 6. marts 2003.

764 Blix 2003, "Security Council 7 March 2003. Oral introduction of the 12th quarterly report of UNMOVIC Executive Chairman Dr. Hans Blix", 7. marts 2003.

at Irak havde forsøgt at skaffe uran fra Niger (dokumenterne var falsknerier).⁷⁶⁵ Den samlede effekt af våbeninspektørernes fremlæggelse var at så tvivl om troværdigheden af påstandene om Iraks masseødelæggelsesvåben, fremstille inspektionerne som effektive, og underbygge det voksende ønske fra verdensopinionen om at finde en fredelig løsning på krisen.

Rapporterne udløste en hektisk aktivitet i Sikkerhedsrådet. Spanien, Storbritannien og USA fremlagde et revideret resolutionsudkast, der gav Irak til den 17. marts til at demonstrere sin "unconditional, immediate and active cooperation" med våbeninspektørerne,⁷⁶⁶ og de følgende dage cirkulerede forskellige kompromisforslag: Våbeninspektørerne skulle have yderligere 120 dage til at færdiggøre arbejdet; Saddam Hussein skulle demonstrere sit sindelagsskifte ved at gå på TV og erklære, at han havde taget en "strategisk beslutning" om at opfylde 1441 umiddelbart; Irak skulle nå visse målepunkter ("benchmarks") inden den fastsatte deadline; Irak skulle erklære i et brev sin accept af at ville opfylde kravene om fuld fremlæggelse inden for tre uger eller 30 dage.⁷⁶⁷

"War mode"

Sikkerhedsrådets sidste forsøg på at finde et kompromis blev kortvarig og hektisk. Den danske regering fulgte udviklingen tæt, da udfaldet ville afgøre, om der kom krig, og om Danmark skulle deltage.⁷⁶⁸ I sin indberetning om UNMOVIC og IAEA's rapportering

765 Blix og ElBaradei 2003, "UNMOVIC and IAEA Briefings to the Security Council", 7. marts 2003.

766 "Spain, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and United States of America: Draft Resolution to Security Council", 7. marts 2003; Thompson 2009, *Channels of Power*, s. 153; Greenstock 2017, *Iraq*, s. 199-200.

767 Blix 2004, *Afvæbningen af Irak*, s. 273-287; Malone 2013, *The International Struggle over Iraq*, s. 199-200; Greenstock 2017, *Iraq*, s. 201-209. Saddam Hussein holdt sin TV-tale den 15. marts, hvor han erklærede, at Irak ikke længere havde masseødelæggelsesvåben, hvilket viste sig senere at være korrekt. Se Blix 2004, *Afvæbningen af Irak*, s. 290-291.

768 Den danske regering var ikke den eneste, der fulgte udviklingen i Sikkerhedsrådet. En lækket henvendelse fra den amerikanske efterretningstjeneste NSA (National Security Agency) til dens britiske modpart GCHQ (Government Communications Headquarters) afslørede, at den amerikanske tjeneste havde iværksat en aflytningsoperation rettet mod medlemmerne af Sikkerhedsrådet (undtagen USA og Storbritannien), se Ehrenberg m.fl. (2010), *The Iraq Papers*, s. 141-142.

vurderede den danske FN-mission, at Sikkerhedsrådet var splittet i de to kendte fløje, og at seks lande ikke havde valgt side.⁷⁶⁹ Afgørelsen kunne altså gå til begge sider. Der var fire sikre stemmer for resolutionsforslaget: Spanien var medforslagsstiller til resolutionen og en erklæret klar støtte til USA og Storbritannien,⁷⁷⁰ ligesom Bulgarien havde tilkendegivet sin intention om at stemme for forslaget.⁷⁷¹ Fem lande ville med sikkerhed stemme nej: Frankrig, Tyskland, Rusland, Kina og Syrien.⁷⁷² Efter flere dages lobbying havde forslagsstillerne stadig ikke skaffet de ni stemmer, der ville udgøre et flertal. Storbritannien, der gik forrest i forsøget på at få en ny resolution og dermed rygdækning til den lovede deltagelse i krigen, vurderede, at de tre afrikanske lande var positive og at de latinamerikanske lande var mulige ja-stemmer.⁷⁷³ Selvom Frankrig eller Rusland nedlagde veto mod et flertal, ville dette ifølge briterne fremstå som "unreasonable" og give forslagsstillerne en moralsk sejr. Embedsmænd i Foreign and Commonwealth Office noterede sig imidlertid, at amerikanerne syntes at være utålmodige og "fed up" med diplomatiet.⁷⁷⁴ Mens ambassaden i Islamabad kunne meddele, at Pakistan næppe ville stemme for resolutionen,⁷⁷⁵ rapporterede ambassaden i Santiago, at Chile syntes at være i "tøvende bevægelse" hen imod et ja.⁷⁷⁶ Dette var de sidste gode nyheder. Samme dag meddelte ambassaden i Washington,

769 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 273, "Irak – åben briefing i Sikkerhedsrådet den 7. marts 2003", 7. marts 2003, pk. 44, j.nr.179.D.3.a, UM.

770 Indberetning, amb. Madrid til UM nr. 66, "Den spanske regerings Irak-politik", 11. marts 2003, pk. 45, j.nr.179.D.3.a, UM.

771 Notits, Kontoret for Mellemøsten, Golfen, Nordafrika og Latinamerika, UM, "Démarche fra Bulgarien, 4. februar 2003", 5. marts 2003, pk. 44, j.nr.179.D.3.a, UM.

772 Ambassaden i Paris meddelte Udenrigsministeriet, at Frankrig ikke bevægede sig under drøftelserne. Se notits, Sikkerhedspolitiksk kontor, UM til udenrigsministeren, "Irak", 14. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM. Om Ruslands begrundelse for at modsætte sig resolutionsforslaget se indberetning, amb. Moskva til UM nr. 175, "Irak. Russiske motiver og interesser. Sammenfatning", 17. marts 2003, pk. 46, j.nr.179.D.3.a, UM.

773 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 294, "Irak – vurderinger i margenen [marginen] af Sikkerhedsrådets åbne møde", 11. marts 2003, pk. 45, j.nr.179.D.3.a, UM.

774 Indberetning, amb. London til UM nr. 175, "Irak: Nyt britisk ændringsforslag til FN-resolution", 11. marts 2003, pk. 45, j.nr.179.D.3.a, UM.

775 Indberetning, amb. Islamabad til UM nr. 90, "Pakistan og Irak-krisen", 11. marts 2003, pk. 45, j.nr.179.D.3.a, UM.

776 Indberetning, amb. Santiago til UM nr. 61, "Chile og Irak-krisen. Er Chile ved at svinge?", 12. marts 2003, pk. 13, j.nr.105.I.77, UM.

at administrationen samme morgen havde troet, at de havde de ni ja-stemmer, men i løbet af eftermiddagen viste det sig, at Chile og Mexico var usikre, hvorfor afstemningen var blevet udsat på ubestemt tid.⁷⁷⁷ Derefter svandt håbet om ni stemmer for resolutionen, og den 13. marts forberedte FN-missionen regeringen på, at forslaget ville blive trukket tilbage, og at den militære aktion ville bygge på resolution 1441.⁷⁷⁸ Den 14. marts kom afslutningen: Chiles præsident annoncerede, at man ikke ville stemme for forslaget,⁷⁷⁹ og det forlød fra FN-hovedkvarteret, at chancen for en vedtagelse var minimal, og at der ikke var fastsat nye møder om Irak i Sikkerhedsrådet.⁷⁸⁰ Dermed syntes det diplomatiske spor at være nået til endepunktet. Dette blev bekræftet fra London, hvor embedsmænd beskrev, hvordan der var sket "et skred" i den britiske position, og at man havde erkendt, at der ikke blev tale om en ny resolution. Vurdering var, at den britiske regering var gået i "war mode" og forventede, at krigen ville bryde ud den kommende uge.⁷⁸¹

"DK må ikke komme ud i løftebrud ift USA"

Det fortsatte pres fra Forsvaret for at prædeployere specialstyrkerne foranledigede et regeringsmøde om Irak den 7. marts. I den mødet gjorde Sikkerhedspolitisk kontor udenrigsministeren opmærksom på, at tidsrummet omkring den 20. marts forekom centralt i den amerikanske planlægning. Med andre ord: Krigen ville bryde ud omkring dette tidspunkt. Dette indebar, at Danmark skulle udsende specialstyrkerne den 15.-16. marts, således de var på plads i regionen og rede til aktion, ligesom USA skulle have tilsagn om ubåden Sælen. Da disse initiativer krævede Folketingets

777 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 205, "Irak", 12. marts 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM.

778 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 322, "Irak – status for forhandlinger i Sikkerhedsrådet", 13. marts 2003, pk. 13, j.nr.105.I.77, UM.

779 Indberetning, amb. Santiago til UM nr. 64, "Chile og Irak-krisen", 14. marts 2003, pk. 45, j.nr.179.D.3.a, UM.

780 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 328, "Irak – status for drøftelserne i Sikkerhedsrådet", 14. marts 2003, pk. 46, j.nr.179.D.3.a, UM.

781 Indberetning, amb. London til UM nr. 191, "UK i den diplomatiske slutfase vedrørende Irak", 14. marts 2003, pk. 46, j.nr.179.D.3.a, UM.

godkendelse, stiledede man mod, at Folketingets behandling af regeringens beslutningsforslag blev fastlagt til den 13.-15. marts. Kontoret nævnte også muligheden for, at Danmark bidrog med F-16 til Forsvaret af Tyrkiet og redegjorde for arbejdet med at indhente overflynings- og landingstilladelser og SOFA'er fra de involverede lande. Kort sagt: Det hastede med en regeringsbeslutning om militær deltagelse i den forventede amerikansk-ledede operation mod Irak.⁷⁸²

På regeringsmødet, hvor statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren var de eneste deltagere, besluttede de at kontrahere med et civilt flyselskab om at udsende de danske specialstyrker, at forlægge ubåden Sælen til Hormuzstrædet, og at Forsvarsministeriet skulle arbejde videre med forslaget om at sende F-16 fly til Tyrkiet. Det fremgår af statsministerens notater, at datoen den 14. marts blev nævnt som den dag, regeringen skulle give besked om eventuel dansk deltagelse i indsatsen i Irak. Anders Fogh Rasmussen noterede om sine overvejelser:

"DK må ikke komme ud i løftebrud ift USA
DK har ikke interesse i eur. sikkerhed baseret
på magtbalancen mellem Frankrig, UK og Tyskland."⁷⁸³

Det er interessant, at statsministeren havde den opfattelse, at det ville være vanskeligt at trække sig fra koalitionen på dette tidspunkt. Reelt set var det muligt at trække sig, hvilket det hollandske eksempel viser. Når statsministeren ikke ønskede at bryde et løfte til USA, var der nok tale om hans personlige standpunkt. Ifølge udenrigsministeren drøftede man mulige scenarier om Sik-

782 Notits, Sikkerhedspolitisk kontor, UM til udenrigsministeren, "Irak. Ministermøde den 7. marts 2003", 7. marts 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM.

783 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

kerhedsrådet og besluttede at udarbejde beslutningsforslaget til fremlæggelse i Folketinget.⁷⁸⁴

Per Stig Møller refererede i sin dagbog to andre indlæg på mødet, som ikke fandt vej til hans erindringer. For det første argumenterede udenrigsministeren imod at tage en beslutning om dansk deltagelse inden processen i FN var mere afklaret og henviste til de potentielle politiske problemer, der kunne opstå: Regeringen havde kun flertal sammen med Dansk Folkeparti, som ikke var til at stole på; statsministeren og udenrigsministeren ville blive mindet om deres udtalelser om FN-beslutning og FN-forankring; Blair kunne falde og Storbritannien trække sig ud; en krig kunne udløse terror i Europa, som ville kunne få DF til at trække sin støtte. Anders Fogh Rasmussen indskød, at han havde til hensigt at gå hårdt til socialdemokraterne og minde om Nyrups erklæring om at ville stå "skulder ved skulder" efter den 11. september, hvilket ville få partiet til at "flække" og tvinge Lykketoft til at vælge side. Hertil påpegede udenrigsministeren, at Lykketoft havde deponeret sin beslutning hos Niels Helveg Petersen, som havde deponeret sin i Den Radikale Hovedbestyrelse.⁷⁸⁵ Per Stig Møller har også oplyst, at han forhindrede Forsvarsministeriets planer om tidligt at afsende specialstyrkerne til regionen.⁷⁸⁶

Det viste sig vanskeligt at indgå stationeringsaftaler med nogle værtslande. Nogle steder var tilstedeværelsen af vestlige styrker et sensitivt spørgsmål. Et værtsland var bekymret for, at landet ville blive opfattet som en base for fremmede soldater og afviste at indgå en SOFA med Danmark.⁷⁸⁷ Udenrigsministeriet anmodede derfor en ambassade i regionen om at indhente en særlig tilladelse fra værtslandet til at ubåden Sælen kunne anløbe havnen i en periode på tre måneder.⁷⁸⁸ Et andet værtsland ønskede at holde udstationeringen af fremmede tropper på dets jord hemmeligt af

⁷⁸⁴ Møller 2017, *Udenrigsminister - i krig og fred*, s. 121.

⁷⁸⁵ Dagbog, Per Stig Møller, privatarkiv.

⁷⁸⁶ Interview, Per Stig Møller, 11. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

⁷⁸⁷ Indberetning, amb. [...] til UM nr. 43, "Status for dansk militært personel i [...] og [...]", 11. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

⁷⁸⁸ Instruktion, Sikkerhedspolitisk kontor, UM til amb. [...], "Særlig tilladelse til ubåden Sælen i [...]" 14. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

hensyn til offentligheden. State Department oplyste, at USA havde en uformel aftale med landets ledelse, og at de danske soldater ville være dækket af de samme betingelser.⁷⁸⁹

Mens forberedelserne til dansk deltagelse fortsatte, tog statsministeren kontakt til borgerlige politikere og europæiske statsledere for at få deres vurdering af situationen. Det var et gennemgående synspunkt hos Anders Fogh Rasmussens samtalepartnere, at minimumskravet til dansk deltagelse var, at resolutionsforslaget fik et moralsk flertal på ni stemmer i Sikkerhedsrådet. Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen gav udtryk for, at en deltagelse uden en FN-resolution ville være svært og krævede en forklaring ("forankring i FN"), at der burde være flere mindre lande med, og "Afgørende" at der var ni stemmer for resolutionen, men han understregede samtidig, at det var vigtigt at holde fast i "den pro-atlantiske linje". Den Konservative partiformand og industri- og erhvervsminister Bendt Bendtsen var ifølge statsministeren mere positivt indstillet på at støtte USA end partifællen, udenrigsminister Per Stig Møller, men han havde det også svært, hvis resolutionsforslaget ikke fik ni ja-stemmer. Den Konservative gruppeformand Knud Erik Kirkegaard var også imod dansk deltagelse, hvis der ikke var ni stemmer for forslaget og fandt det "svært", hvis Frankrig nedlagde veto. Fra udlandet meddelte den hollandske kristeligt-demokratiske premierminister Jan Peter Balkenende, at det var et problem, hvis der ikke forelå et FN-mandat, men at ni ja-stemmer efterfulgt af et veto var "muligvis godt nok", mens Portugals liberal-konservative premierminister José Manuel Barroso oplyste, at hans regering kun ville give USA politisk støtte, hvis resolutionen blev vedtaget.⁷⁹⁰

Samme dag som statsministeren talte med den hollandske og portugisiske premierminister indløb der to forespørgsler fra den amerikanske regering om Danmarks deltagelse. Den amerikanske ambassade afleverede en forespørgsel om udenrigsminister Colin Powell i forbindelse med en høring i Senatet kunne nævne Dan-

789 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 193, "Irak – juridisk grundlag for danske soldater i [...]", 10. marts 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM.

790 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

mark som deltager i "coalition of the willing" mod Irak. Sikkerhedspolitisk kontor indstillede til udenrigsministeren, at ministeriet efter at have konsulteret Statsministeriet skulle svare ambassaden, at administrationen kunne nævne, at Danmark havde deltaget i den militære beredskabsplanlægning, og at den endelige danske stillingtagen afhang af Folketingets godkendelse og "FN-forankring". Karakteren af det sidste ville blive afgjort af slutresultatet i Sikkerhedsrådet.⁷⁹¹ Da en embedsmand i Statsministeriet gjorde indsigelser og ikke mente det var nødvendigt at nævne "FN-forankring", gjorde en embedsmand i Udenrigsministeriet opmærksom på, at udenrigsministeren lagde stor vægt på det, og regeringen i øvrigt ikke havde lagt sig fast på en definition.⁷⁹² Den amerikanske administration var øjensynligt ikke tilfreds med svaret, for den 13. marts blev ambassaden i Washington kaldt til "Foggy Bottom",⁷⁹³ hvor de danske diplomater fik at vide, at det nu var tiden til at bekende sit ståsted. Den danske regering blev anmodet om at besvare den amerikanske henvendelse fra 12. marts og "på højt niveau gå ud med offentlig støtte til koalitionen." Regeringen blev også anmodet om at deltage i det amerikansk-britiske forsøg på at presse Norge, Holland, Italien og Polen til på lignende måde at erklære deres offentlige støtte til koalitionen.⁷⁹⁴ Den anden henvendelse den dag kom også fra den amerikanske ambassade, der afleverede en anmodning om bidrag til stabiliseringen og genopbygningen af Irak efter en krig. Anmodningen omtalte blandt andet behovet for

791 Notits, Sikkerhedspolitisk kontor, UM til udenrigsministeren, "Amerikansk henvendelse vedr. spørgsmål i relation til evt. dansk deltagelse i en militær aktion mod Irak", 12. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

792 E-mail, UM, "Amr. henv. vedr. evt. dansk deltagelse i militær aktion i Irak", 13. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

793 Foggy Bottom er kælenavnet for State Department og navnet på kvarteret i Washington, D.C., hvor det har adresse.

794 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 209, "Irak – samtale med [...], State Department", 13. marts 2003, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM.

generelle militære styrker og ekspertise vedrørende opbevaring og tilintetgørelse af masseødelæggelsesvåben.⁷⁹⁵

Trusselsbilledet, planerne og legitimeringen

Det hastede således med en regeringsbeslutning om dansk militær deltagelse. Det kan derfor være relevant at stoppe beretningen på dette tidspunkt for at se nøjere på, hvilke oplysninger regeringstoppen havde adgang til vedrørende Iraks masseødelæggelsesvåben, Iraks forbindelse til terrorister, de amerikanske planer for Irak efter Saddam og den folkeretlige stilling. Den 7. marts afleverede FE en opdateret trusselsvurdering af det danske bidrag til en eventuel militær operation mod Irak. FE ændrede den indledende pas-sus, således at den anden del af påstanden om, at der ikke fandtes sikre oplysninger om Iraks masseødelæggelsesvåben, da det var lykkedes at holde et eventuelt program hemmeligt, blev slettet. Måske havde FE indset, at der var tale om en logisk fejlslutning, hvor manglen på beviser blev til et bevis på hemmeligholdelse. FE holdt dog fast i, at det fortsat var vurderingen, at der fandtes biologiske og kemiske våben, men ikke kernevåben. I øvrigt gentog rapporten tidligere påstande: Iraks kemiske våbenlagre omfattede svovlsennep, VX, sarin, blistergas med mere, mens der blandt de biologiske stoffer fandtes miltbrand, ricin, botulinumtoksin og aflatoksin. Blandt mulige fremføringsmidler nævnte rapporten bal-listiske missiler, fly, droner og artillerigranater.⁷⁹⁶ Det var således velbegrundet, når regeringen fortsat fremførte, at Irak sandsynlig-vis havde masseødelæggelsesvåben, selvom udtalelserne ved flere

795 Skrivelse, den amerikanske ambassade, "Request for capabilities to Stabilize and Re-build Iraq in the Event of Military Action to Disarm Saddam Hussein's Regime", udateret, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM. Ifølge påtegning "modt. d.d. fra herværende amerikanske Amb. [...] 12.3.03".

796 Trusselsvurdering, FE, "Trusselsvurderinger for eventuel indsættelse af danske bidrag til en mulig militær operation mod Irak", 7. marts 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80. Se afklas-sificeret uddrag, FE 2003, Trusselsvurderinger for eventuel indsættelse af danske bidrag til en mulig militær operation mod Irak", 7. marts 2003.

lejligheder i 2002-3 blev ”strammet op” og gjort mere sikre, end der var grundlag for.

Derimod ændrede FE sin vurdering af Iraks forbindelse til terror i ugerne inden beslutningen om dansk krigsdeltagelse. Som tidligere nævnt hævdede Colin Powell i sin præsentation til Sikkerhedsrådet den 5. februar, at Irak gav husly til al-Zakawis terrorgruppe, der eksperimenterede med kemiske våben i Nordirak, og ambassaden i Washington indberettede efterfølgende, at USA’s beviser for Iraks terrorkontakter blev styrket dagligt.⁷⁹⁷ I tiden efter Powells fremlæggelse gjorde FE imidlertid opmærksom på, at tjenesten var uenig med Powells vurdering af, at Irak havde videregivet viden om kemiske og biologiske våben til al-Qaeda og understregede, at der ikke fandtes beviser på et operativt samarbejde mellem Irak og al-Qaeda. Ifølge den tidligere FE-analytiker Frank Grevil, der senere blev dømt for at lække FE-trusselsvurderinger om Irak til pressen, overbeviste analytikerne ledelsen om at tage afstand fra de amerikanske påstande om terrorforbindelser.⁷⁹⁸

I lyset af de borgerkrigs-lignende forhold med etnisk vold og terrorangreb, der hærgede Irak i flere år under den amerikanske besættelse, kan det være relevant at undersøge, hvad den danske regering vidste om de amerikanske planer for Irak, inden den tog den afgørende beslutning om dansk deltagelse. Den 11. marts sendte ambassaden i Washington en indberetning til Udenrigsministeriet om planerne for ”The Day After”, som var betegnelsen for post-Saddam planerne. Ifølge ambassaden var administrationen øjensynligt nået langt i sin planlægning, og der foregik hyppige inter-ministerielle møder. Ligesom tidligere forestillede planlæggerne sig, at ”Phase IV” (perioden efter krigshandlingernes ophør) ville bestå af tre faser: Først ville den amerikanske civile koalitionsadministration overtage kontrollen med Irak fra militæret. Det var forventningen, at man ville bevare størstedelen af den offentlige administration, og at det kun var enkelte ledende embedsmænd,

797 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 110, ”Irak: Sidste chance for FN og NATO”, 12. februar 2003, pk. 11, j.nr.105.I.77, UM.

798 Aagaard, Charlotte, ”FE gennemskuede USAs terroranklager mod Irak”, *Information*, 28. juni 2004.

som ville blive udrenset. I den anden fase ville det internationale samfund blive inddraget eventuelt baseret på et FN-mandat, mens magten i fase tre ville blive overdraget irakerne, og der ville blive afholdt demokratiske valg. Det var dog uvist, hvor lang tid denne fase ville vare. Ambassaden noterede flere kritikpunkter i de amerikanske planer, som det kan være relevant at opregne:

- Iagttagere udtrykte overraskelse over, at kontoret for irakisk genopbygning, Office of Reconstruction and Humanitarian Affairs (ORHA) under ledelse af general Jay Garner, var placeret i Pentagon og ikke State Department;
- administrationen var uenig om FN's rolle;
- planlægningen af den humanitære indsats inddrog ikke internationale NGO'ere;
- der var stigende skepsis over for antagelsen om, at indtægten fra Iraks olieproduktion kunne betale for genopbygningen, da oliefaciliteterne var i så dårligt stand efter års krig og sanktioner.⁷⁹⁹

De svage punkter ved den amerikanske planlægning burde måske have fået den danske regering til i hvert fald at overveje hvilke konsekvenser en militær aktion med dansk deltagelse ville få for Irak. Der er ikke tegn på sådanne overvejelser, hvilket muligvis hang sammen med, at dansk deltagelse var motiveret af forholdet til USA og ikke forholdene i Irak.

Indberetningen afspejlede den fejlbehæftede planlægning for Irak efter krigen. Dette var iøjnefaldende, da det i lang tid havde været Bush-administrationens ikke-så-skjulte hensigt at fjerne regimet i Baghdad og indføre et pro-vestligt styre. State Department havde i over et år lagt planer for et post-Saddam Irak ("Future of Iraq"-projektet), men i januar 2003 underskrev præsident Bush et direktiv, der flyttede ansvaret for planlægningen til Pentagon.⁸⁰⁰ Dermed kom planlægningen under forsvarsminister Rumsfeld,

799 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 194, "Irak: Status for planlægningen af "The Day After"", 11. marts 2003, pk. 45, j.nr.179.D.3.a, UM.

800 Et udkast til direktivet findes i Feith 2003, "Info Memo", 8. januar 2003.

der ønskede at bruge Irakkrigen til at demonstrere en lille, mobil og højteknologisk styrkes overlegenhed, og hans ministeriums kontrol. Hans begrænsning af den amerikanske invasionshærs størrelse betød, at der ikke var nok soldater til besættelsen af Irak. Rumsfeld oprettede ORHA til at lede planlægningen, og han nægtede Garner at tilknytte nogen af de eksperter, der havde deltaget i State Departments planlægning. Foruden manglende ekspertise var ORHA hæmmet af den korte deadline (ORHAs første møde om Irak fandt sted den 21.-22. februar, blot en lille måned før krigsudbruddet), uenighed mellem State Department og Pentagon og Rumsfelds mangel på interesse.⁸⁰¹

Det billede, der tegnede sig inden regeringens top skulle tage den endelige beslutning om dansk militær deltagelse, var således: Efterretningstjenesten vurderede fortsat, at Irak havde masseødelæggelsesvåben, men ikke at regimet havde forbindelse til al-Qa-eda; og USA var i færd med at forberede Irak efter Saddams fald, men planerne var præget af flere usikkerheder. Samtidig modtog regeringen bidrag til den folkeretlige vurdering. Statsministeriet hæftede sig ved, at chancerne for en ny resolution var dalende: "Formodningen er derfor, i stigende grad, at man vil skulle argumentere for 'FN-forankringen' på grundlag af res. 1441 og forudgående resolutioner."⁸⁰² Mens udenrigsministeren var fremkommet

801 Woodward 2004, *Plan of Attack*, s. 280-284; Packer 2007, *The Assassins' Gate*, s. 120-129; Herspring 2008, *Rumsfeld's Wars*, s. 106-107, 114-120, 125-128; Anderson 2011, *Bush's Wars*, s. 139-141. Rumsfeld havde i oktober 2002 udarbejdet en "list of horrors", der opregnede 29 mulige ting, der kunne gå galt i Irak, se Rumsfeld 2002, "Iraq: An Illustrative List of Potential Problems to be Considered and Addressed", 15. oktober 2002. State Departments historiker udarbejdede kort før krigsudbruddet en analyse over, hvad USA havde lært af tidligere okkupationer, se Susser 2003, "Occupation and Postwar Government: Precedents and Options", 28. februar 2003. Efter krigen forsøgte de amerikanske beslutningstagere at fralægge sig ansvaret for den mangelfulde planlægning og det efterfølgende kaos i Irak, se Feith 2008, *War and Decision*, s. 360-390; Bush 2010, *Decision Points*, s. 248-250; Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 188-195; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 479-492. Danske beslutningstagere har fremført, at de ikke kunne vide, at amerikanerne ikke havde forberedt sig ordentligt på at sikre Irak efter Saddam Husseins fald. Men det var kendt for dem, der ønskede at vide det, at officerer i Pentagon var utilfredse med, at Rumsfeld og Franks havde afsat for få tropper til at holde Irak under kontrol efter krigen. Kritiske generaler lækkede deres bekymringer til pressen og gav åbent udtryk for den under en høring i Kongressen, se Perry 2017, *The Pentagon's Wars*, s. 113-114, 146-165.

802 Notat, STM, "Evt. dansk deltagelse i Irak-operation: Forlægning/indsættelse", 13. marts 2003, Sikkerhedsarkivet, STM.

med flere forskellige definitioner på "FN-forankring", havde statsministeren konsistent siden udtrykket var blevet lanceret i november 2002 afvist at lægge sig fast på en klar betydning. Det viste sig nu at være en ganske effektiv strategi, der holdt alle muligheder åbne. Nu var det ved at stå klart, hvordan situationen ville være, når regeringen skulle tage sin beslutning: "FN-forankring" måtte gives den betydning, at aktionen byggede på de tidligere resolutioner, som havde truet Irak med følgerne, hvis det ikke overholdt FN's krav. Først til sidst var regeringen rede til at forklare, hvad man igennem hele forløbet havde forstået ved "FN-forankring". Der er ikke tvivl om, at flere oppositionspolitikere – især på grund af udenrigsministerens forklaringer – havde forstået "FN-forankring" med at Sikkerhedsrådet tog beslutningen om krig. Statsministeriet tilføjede, at uden en ny resolution måtte regeringen regne med, at kun et smalt flertal ville støtte et beslutningsforslag om dansk deltagelse.⁸⁰³

Et andet juridisk bidrag stammede fra Sikkerhedspolitisk kontor i Udenrigsministeriet, der gjorde opmærksom på, at der var en forløber for det kommende beslutningsforslag, nemlig beslutningsforslag nr. B 114 i 1998, der støttede dansk militær deltagelse i en amerikansk-britisk aktion mod Irak. Kontoret redegjorde for, at B 114 byggede på de tidligere resolutioner 678 (fra 1990) og 687 (fra 1991). Efter at have beskrevet hændelsesforløbet i 1998, udenrigsministerens begrundelser for B 114 og kritikken i samtiden, opsummerede kontoret slutresultatet: "Daværende regering fandt imidlertid, at eksisterende resolutioner var tilstrækkeligt grundlag for at yde et dansk militært bidrag."⁸⁰⁴ Fordelene ved at bruge B 114 som et argument for regeringens beslutning om dansk engagement var, at B 114 kunne bruges som en præcedens med hensyn til at bygge på tidligere resolutioner, og at beslutningsforslaget var blevet fremsat af SR-regeringen, netop de to partier, der i 2003 var modvillige til at støtte dansk deltagelse. Der var imidlertid en

803 Notat, STM, "Evt. dansk deltagelse i Irak-operation: Forlægning/indsættelse", 13. marts 2003, Sikkerhedsarkivet, STM.

804 Notits, Sikkerhedspolitisk kontor, UM, "Baggrund i forbindelse med forberedelse af B 118 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 13. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.180, UM.

væsentlig forskellig på situationen i 1998 og 2003: I 1998 hindrede Saddam Hussein våbeninspektørerne i at udføre deres opgave, mens de i 2003 var i stand til at foretage inspektioner.

Endelig bidrog Udenrigsministeriets Folkeretskontor med en juridisk vurdering. Den tidligere socialdemokratiske justitsminister Ole Espersen havde udtalt, at da krigen ville foregå uden om FN og således var ulovlig, kunne danske soldater, diplomater og statsoverhoved retsforfølges for krigsforbrydelser ved Den Internationale Straffedomstol (ICC). Dette kunne f. eks. ske, hvis udleverede krigsfanger blev udsat for mishandling eller ved angreb på civile. Folkeretskontoret foreslog, at eventuelle spørgsmål om dette kunne besvares med, at krigen ikke var ulovlig som påstået, idet den var FN-forankret. Dertil kom, at danske soldater var forpligtet til at overholde krigens love (særligt Geneve-konventionen). Udenrigsministeriets jurister tilføjede dog, at enhver, der overtrådte krigens love, ifølge dansk lovgivning skulle retsforfølges, og Danmark havde tilsluttet sig ICC.⁸⁰⁵ Tilføjjelsen må forstås sådan, at hvis danske soldater overtrådte f. eks. Geneve-konventionens bestemmelser, kunne de retsforfølges ved ICC.

Den endelige beslutning? Mødet i Statsministeriet fredag aften den 14. marts 2003

Om morgenen, fredag den 14. marts, afholdtes et regeringsmøde på Marienborg. Per Stig Møller noterede i sin dagbog, at statsministeren erklærede, "at vi ikke måtte svigte USA i Irak", men han tilføjede, at regeringens politik stadig byggede på "FN-forankring".⁸⁰⁶ Per Stig Møller har ved flere lejligheder berettet, at han om eftermiddagen fik besøg af chefen for Folkeretskontoret, der præ-

805 Pressestikord, Folkeretskontoret, UM, "Irak – Ole Espersens udtalelse vedr. ICC - presseelementer", 13. marts 2003, pk. 6, j.nr.6.U.591, UM.

806 Dagbog, Per Stig Møller, privatarkiv.

senterede ham for den endelige udgave af folkeretsnotatet, hvortil udenrigsministeren udbrød: "Du har nu udløst en ny krig!"⁸⁰⁷

Senere samme dag anmodede den amerikanske ambassade om, at det danske bidrag blev gjort klar til udsendelse til regionen. Sikkerhedspolitisk kontor gjorde udenrigsministeren opmærksom på, at der var tale om en gentagelse af den amerikanske anmodning den 28. januar, som havde ført til beslutningen i Regeringens Sikkerhedsudvalg den 30. januar om at svare ja til militær deltagelse. Det var ved den lejlighed, at statsministeren havde understreget, at det ville være politisk vanskeligt at trække sig senere. Sikkerhedspolitisk kontor indstillede til udenrigsministeren, at der hurtigt blev givet et positivt svar til at lade de danske styrker indgå i planlægningen og forberede dem til snarlig udsendelse. Tilkendegivelsen skulle indeholde det forbehold, at dansk deltagelse i en militær aktion afhang af "FN-forankring" og Folketingets godkendelse.⁸⁰⁸

Efter mødet med den amerikanske ambassadør talte statsministeren i telefon med premierminister Blair og præsident Bush. Ifølge Statsministeriet takkede Bush for den danske støtte til USA's linje i FN siden september, redegjorde for det kommende møde med Blair og den spanske premierminister Aznar (som var planlagt til at finde sted to dage senere på Azorerne) og omtalte Bushs udspil om køreplanen for Mellemøsten, der skulle bidrage til at sætte skub i fredsprocessen mellem Israel og palæstinenserne.⁸⁰⁹ Ifølge statsministerens talepunkter noterede han den alvorlige situation i Sikkerhedsrådet, understregede, at det ville skabe "a politically difficult domestic situation" for den danske regering, hvis Rådet ikke nåede til enighed om en ny resolution, mindede om, at dansk deltagelse afhang af, at den var "anchored in the United

807 Citatet er fra Møller 2017, *Udenrigsminister - i krig og fred*, s. 123. I Halskov og Svendsen 2012, *Et land i krig*, s. 189, er Per Stig Møller citeret for at udbryde: "Så er det slut. Du har startet en krig." I 2013 fortalte Per Stig Møller i en interviewserie på DR2, at han havde sagt: "Så, Taksøe, nu har du udløst en krig." Se Stræde, Mathias Koch, "Per Stig Møller: FE advarede om masseødelæggelsesvåben", *Information*, 3. december 2013. Per Stig Møller har til udredningen bekræftet hændelsesforløbet. Se interview, Per Stig Møller, 11. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

808 Notits, Sikkerhedspolitisk kontor, UM til udenrigsministeren, "Irak", 14. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.1.80, UM.

809 Statsministeriet 2003, "Statsministerens telefonsamtale med præsident Bush den 14. marts 2003", 14. marts 2003.

Nations” og sluttede af med at oplyse, at regeringen ville tage sin beslutning, når FN-sporet var afsluttet.⁸¹⁰ Ifølge Anders Fogh Rasmussens senere udtalelser oplyste han Bush om, at ”det rigtige ville være”, at Danmark bidrog til en eventuel aktion, men han kunne ikke garantere, at det blev vedtaget, eller hvilken form bidraget ville have.⁸¹¹

Klokken 18.15 mødtes statsminister Anders Fogh Rasmussen, udenrigsminister Per Stig Møller og økonomi- og erhvervsminister Bendt Bendtsen. Sidstnævnte deltog fordi han var formand for det ene regeringsparti, Det Konservative Folkeparti. Mødet mellem de tre ministre er i den journalistiske litteratur blevet fremstillet som den afgørende begivenhed, hvor udenrigsministeren angiveligt fik sat stolen for døren og måtte acceptere dansk krigsdeltagelse i Irak efter længe at have holdt fast i FN-sporet.⁸¹² Spørgsmålet er imidlertid, hvor afgørende mødet i realiteten var. Som tidligere beskrevet havde regeringen den 30. januar givet tilsagn om at deltage militært under forbehold for ”FN-forankring” og Folketingets støtte. Per Stig Møller har i sine erindringer forklaret, at han da også fandt et hurtigt svar på den amerikanske henvendelse unødvendigt og i stedet foreslog at mødes med S og R og indkalde Det Udenrigspolitiske Nævn, når der var sket en afklaring i FN, og Bush havde offentliggjort sin beslutning.⁸¹³ Ifølge statsministerens noter fra mødet drøftede ministrene fire spørgsmål. For det første diskuterede man den internationale situation, som var præget af det topmøde, som Bush, Blair og Aznar skulle holde på Azorerne. Her ville de tage stilling til det videre forløb omkring resolutionsudkastet: ville der blive gjort yderligere diplomatiske forsøg på at opnå et flertal i Sikkerhedsrådet, eller ville de trække forslaget tilbage? Regeringens vurdering var, at Frankrig forsøgte at splitte, og USA ikke ville lokkes i en ny tidsfælde, hvilket ledte

810 Noter, STM, ”Samtale med præsident Bush den 14. marts 2003”, 14. marts 2003, Statsministeriets sikkerhedsarkiv, STM.

811 Kaae og Nissen 2008, *Vejen til Irak*, s. 205-206.

812 Kaae og Nissen 2008, *Vejen til Irak*, s. 204-206; Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 187.

813 Møller 2017, *Udenrigsminister - i krig og fred*, s. 134-125.

til den konklusion, at "USA kører, og det sker hurtigt".⁸¹⁴ For det andet gennemgik ministrene andre landes holdning og eventuelle bidrag. Med sig til mødet havde udenrigsministeren et papir fra Sikkerhedspolitisk kontor, der argumenterede for, at for at opnå bred politisk støtte i Folketinget til en militær deltagelse, skulle regeringen fjerne specialstyrkerne fra det danske bidrag.⁸¹⁵ Det fik udenrigsministeren til at foreslå, at det danske bidrag blev begrænset til en korvet og en ubåd, hvilket Anders Fogh Rasmussen og Bendt Bendtsen tilsluttede sig.⁸¹⁶ For det tredje understregede udenrigsministeren, at den amerikanske henvendelse ikke var ny, og at der derfor ikke var grund til at orientere Det Udenrigspolitiske Nævn nu. Ministrene enedes om en køreplan, ifølge hvilken de tre ministre ville mødes med Mogens Lykketoft og Marianne Jelved, Det Udenrigspolitiske Nævn ville blive indkaldt til den 18. marts, og Folketinget ville behandle regeringens beslutningsforslag den 18.-19. marts.⁸¹⁷ For det fjerde enedes ministrene om, at de tidligere resolutioner (1441 og 687) udgjorde et "tilstrækkeligt grundlag". Statsministeren noterede beslutningen: "Sætter arbejde i gang om dette."⁸¹⁸ En embedsmand har bekræftet, at Folkeretskontoret i Udenrigsministeriet blev anmodet om at færdiggøre det udkast til en juridisk vurdering, som Statsministeriet havde fået tilsendt den 14. februar og som udenrigsministeren var blevet orienteret om den 28. februar.⁸¹⁹

Mødet mellem de tre ministre i Statsministeriet fredag aften var således ikke afgørende. Men selvom der ikke er noget, der tyder på, at udenrigsministeren blev "banket" på plads, var der en tydelig forskel på dennes og statsministerens kurs. Centralt placerede embedsmænd havde det klare indtryk, at det var statsministeren, der

814 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

815 Notits, Sikkerhedspolitisk kontor, UM til udenrigsministeren, "Irak", 14. marts 2003, pk. 13, j.nr.105.I.77, UM. I hånden er påført: "Anvendt af UM'er under drøftelser med Statsmin'er [ulæseligt]. Enighed om denne linie."

816 Interview, Per Stig Møller, 11. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

817 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv. Statsministeren noterede endvidere: "Fly torsdag". Det er muligvis en henvisning til overvejelserne om at fremsætte et separat beslutningsforslag om at sende F-16 til forsvar af Tyrkiet.

818 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

819 Interview, anonym embedsmand, 7. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

drev sagen fremad. En embedsmand har beskrevet de tos forhold på den måde, at Anders Fogh Rasmussen nok var mest optaget af det "hårde", det vil sige det militære, mens Per Stig Møller var mere interesseret i det "bløde", det vil sige den humanitære indsats. Mens statsministeren ifølge embedsmanden var klar til at gå i krig med USA uanset om FN var enig, lagde udenrigsministeren langt mere vægt på FN, og at den endelige beslutning skulle bygge på FN.⁸²⁰ En anden embedsmand har peget på, at udenrigsministerens bagland (modsat statsministerens) var splittet, selvom det ikke blev markeret i pressen. For at sikre sig partiets opbakning sørgede Per Stig Møller for at inddrage De Konservatives formand, Bendt Bendtsen, i de afgørende drøftelser.⁸²¹

Anders Fogh Rasmussen har understreget, at trods forskelle var han og udenrigsministeren enige om det overordnede. Han tilføjer, at mens han og Bendt Bendtsen så ens på tingene, havde Per Stig Møller en mere "akademisk" tilgang til det. Mens udenrigsministeren var betænkelig ved, at den brede politiske enighed om sikkerhedspolitikken ville blive brudt, var statsministeren og De Konservatives formand enige om, at der skulle være troværdighed om Danmarks position i Washington og London.⁸²²

Til trods for uenighederne synes udenrigsministeren ikke for alvor at have overvejet at modsætte sig en dansk krigsdeltagelse uden Sikkerhedsrådets opbakning. En embedsmand har forklaret, at fordi Per Stig Møller havde refleksioner omkring FN, betyder det ikke, at han var tæt på at sige nej, men bare at han havde brug for mere tid.⁸²³ En anden embedsmand har kort og godt konstateret: Udenrigsministeren var ikke rede til at ofre ministerbilen på spørgsmålet om dansk krigsdeltagelse. I stedet pressede han på for at begrænse det militære bidrag og udvide den humanitære indsats.⁸²⁴ Ingen af de interviewede embedsmænd kan bekræfte

820 Interview, anonym embedsmand, 31. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

821 Interview, anonym embedsmand, 24. august 2018, Krigsudredningens arkiv. En anden embedsmand har nævnt muligheden for, at statsministeren talte med Bendt Bendtsen alene. Se interview, anonym embedsmand, 31. august 2018, Krigsudredningens arkiv. At dette skete bekræftes af statsministerens notater.

822 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

823 Interview, anonym embedsmand, 31. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

824 Interview, anonym embedsmand, 24. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

forlydender om, at statsministeren skulle have givet udenrigsministeren valget mellem at støtte dansk militær deltagelse eller tage sin afsked. En embedsmand har gjort opmærksom på, at dette forudsatte, at De Konservatives formand, Bendt Bendtsen, havde accepteret dette.⁸²⁵

Den følgende dag, den 15. marts, tog statsministeren kontakt med oppositionens leder, Mogens Lykketoft, og orienterede ham om den amerikanske henvendelse. Ifølge Anders Fogh Rasmussen var den socialdemokratiske formand enig i, at der ikke var behov for at sammenkalde Det Udenrigspolitiske Nævn til konsultation. I stedet ville regeringen afvente mødet i Sikkerhedsrådet den næste dag.⁸²⁶ Lykketoft har senere betegnet det som ”et forsøg på at smide sand i øjnene på mig”, idet han var overbevist om, at statsministeren havde afgivet et løfte til Bush om dansk deltagelse.⁸²⁷ Lykketoft har givet udtryk for, at han ikke mener, at statsministeren direkte løj overfor ham, men at han førte ham bag lyset, da han erklærede, at de måtte se, hvad der skete i FN.⁸²⁸

FN-sporet slutter

Hen over weekenden 15.-16. marts og mandag den 17. marts blev det klart, at de diplomatiske forsøg på at løse krisen ad fredelig vej var bragt til ende. Den 15. marts mødtes National Security Council i Camp David og enedes om at give Saddam Hussein et ultimatum, ligesom det havde været tilfældet i Afghanistan.⁸²⁹ Dagen efter, søndag den 16. marts, mødtes lederne fra de tre sikkerhedsråds-medlemmer, der havde fremsat forslaget om en ny resolution – præsident Bush, premierminister Blair og premierminister Aznar, foruden værten, premierminister Barroso fra Portugal på Azorerne. Deltagerne enedes om, at det diplomatiske spor var sluttet, og resolutionsforslaget ville blive trukket tilbage næste dag, da der ikke var et flertal bag det. Samme aften ville Bush udsende sit

825 Interview, anonym embedsmand, 31. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

826 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

827 Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 188.

828 Interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

829 Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 204.

ultimatum til den irakiske diktator.⁸³⁰ Samtidig med mødet på Azorerne gødede udenrigsminister Powell og vicepræsident Cheney jorden for en militær aktion. I flere af søndagens talkshows på nationalt TV fremførte de administrationens argumenter: I 12 år havde Saddam skjult sine masseødelæggelsesvåben, de udgjorde en uacceptabel trussel efter 11. september, de måtte uskadeliggøres ved et forebyggende angreb, USA kunne ikke opretholde den store militære styrke i regionen i det uendelige, USA ville blive modtaget som befriere og indføre demokrati i Irak, og Europa levede i den fantasi, at fordi der havde været fred på kontinentet i 50 år, var hele verden fredelig.⁸³¹ Mandag morgen trak Storbritannien, USA og Spanien resolutionsforslaget tilbage, hvilket de begrundede med Frankrigs trussel om at nedlægge veto: "The co-sponsors reserve their right to take their own steps to secure the disarmament of Iraq."⁸³² Samme aften afleverede Bush sit ultimatum til den irakiske diktator:

"Saddam Hussein and his sons must leave Iraq within forty-eight hours. Their refusal to do so will result in military conflict, commenced at a time of our own choosing."⁸³³

I sin korte tale begrundede præsidenten ultimatummet med, at 12 års diplomati havde fejlet, og at Saddam fortsat legede kispus med våbeninspektørerne. Han fremhævede det nye trusselsbillede efter den 11. september – slyngelstater, terrorister og masseødelæggelsesvåben – og anklagede FN's Sikkerhedsråd for ikke at leve op til sit ansvar, selv om det ifølge de tidligere resolutioner havde

830 Woodward 2004, *Plan of Attack*, s. 357-361; Bush 2010, *Decision Points*, s. 252.

831 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 221, "Irak: Administrationen opsummerer argumentationen", 16. marts 2003, pk. 46, j.nr.179.D.3.a, UM.

832 Greenstock 2017, *Iraq*, s. 214-215.

833 Bush 2003, "Ultimatum to Iraq", 17. marts 2003.

beføjelse til at stoppe Irak. Og han gjorde det klart, at en militær aktion havde videre mål end blot afvæbning:

"Unlike Saddam Hussein, we believe the Iraqi people are deserving and capable of human liberty. And when the dictator has departed, they can set an example to all the Middle East of a vital and peaceful and self-governing nation."⁸³⁴

Stilhed før stormen

Weekenden fra lørdag den 15. til søndag den 16. marts var som stilheden før stormen. Det blev klart i løbet af weekenden, at diplomatiet var færdigt, krigen ville bryde ud den følgende uge, og regeringen ville bede om Folketingets opbakning til sin beslutning om dansk deltagelse. Det var en kort pause fra beslutningsprocessen, hvor de involverede fik mulighed for at trække vejret og overveje de næste skridt. Regeringen modtog kun enkelte iøjnefaldende oplysninger. FE udsendte en opdateret trusselsvurdering, hvis antagelser om Iraks beholdning af masseødelæggelsesvåben var uændrede, og som vurderede truslen mod en korvet som "LAV".⁸³⁵ Ambassaden i Washington indsendte en indberetning med titlen "Irak – 'Her tales ikke fransk'. Konturerne af en ny verdensorden", der beskrev opgøret mellem USA og Frankrig fra et amerikansk synspunkt. Ifølge dette var der tale om, at det internationale system, der blev etableret efter anden verdenskrig, var i sine sidste krampetrækninger. Uenigheden mellem "hypermagten" USA og Frankrig, der så sig selv som leder af resten af verden, var et resultat af en magtkamp om dominans, og amerikanerne stillede spørgsmålstegn ved det rationelle ved Frankrigs opførsel. Administrationen forudså en mere unilateral amerikansk rolle, og den havde mistet tilliden til FN, NATO og de traditionelle allierede,

834 Bush 2003, "Ultimatum to Iraq", 17. marts 2003.

835 Trusselsvurdering, FE, "Trusselsvurderinger for eventuel indsættelse af danske bidrag i relation til en mulig militær operation mod Irak", 15. marts 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM. Afklassificeret uddrag se, FE 2003, "Trusselsvurderinger for eventuel indsættelse af danske bidrag i relation til en mulig militær operation mod Irak", 15. marts 2003.

som ville blive erstattet af forskellige koalitioner, alt efter behov. Administrationen medgav dog, at man på grund af dårligt diplomati selv var skyld i situationen.⁸³⁶

Udenrigsministeriet udarbejdede et papir til ministeren, der opstillede en række budskaber om situationen, sådan som den så ud nu, hvor alt tydede på en militær operation uden en ny sikkerhedsrådsresolution. Hovedbudskabet var, at resolution 1441 opdaterede og bekræftede beføjelserne til magtanvendelse, som var indeholdt i resolutionerne 678 og 687. Ministeriet fremførte fire grunde til, at den udeblevne vedtagelse af en ny resolution, ikke havde nogen indflydelse på dette forhold. For det første var det uden juridisk betydning, da de fleste lande var enige i, at det var unødvendigt med en ny resolution. For det andet ændrede den manglende vedtagelse ikke ved det forhold, at Sikkerhedsrådet i de tidligere resolutioner havde givet bemyndigelse til magtanvendelse og fastslået, at Irak var i "material breach". For det tredje var situationen "næsten identisk" med situationen i 1998, hvor Irak heller ikke samarbejdede aktivt, og der heller ikke var enighed i Rådet om konsekvenserne. Og for det fjerde betegnede ministeriet uenigheden i Sikkerhedsrådet som politisk og ikke juridisk, hvorfor en militær aktion uden en ny resolution var "klart forankret i FN ..."⁸³⁷

Ministeriets argumentation var ikke fuldstændig vandtæt. Der herskede betydelig uenighed, om de tidligere resolutioners bemyndigelse til at bruge magt mod Irak stadig var i kraft, da selve formuleringen "all necessary means", der var en henvisning til militære magtmidler, drejede sig om Iraks besættelse af Kuwait i 1990-91. Det var rigtigt, at Sikkerhedsrådet i 1441 havde slået fast, at Irak var i "material breach", men der var uenighed om, hvor alvorlig en krænkelse skulle være for at udløse en straf. Situationen i 2003 var næppe identisk med 1998, for dengang hindrede regimet våbeninspektørerne i at komme ind i Irak, mens de nu var i Irak, som samarbejdede proaktivt, og inspektørerne vurderede, at de

836 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 219, "Irak – 'Her tales der ikke fransk'", 16. marts 2003, pk. 13, j.nr.105.I.77, UM.

837 Skrivelse, UM, "Budskaber om Irak", 15. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM. Papiret var i hånden påført: "Mhp UMens pol. konsultationer om Irak d. 18. marts 2003".

inden for en overskuelig periode kunne afvæbne Irak. Dertil kom, at ud over de politiske motiver lå der også forskellige folkeretlige syn bag uenigheden i Rådet, hvor USA og Storbritannien forfægtede det standpunkt, at medlemslandene selv kunne vurdere og handle, mens Frankrig, Rusland og Kina stod for det synspunkt, at kun Sikkerhedsrådet kunne vurdere beviserne og bestemme konsekvenserne.

Statsministeren brugte weekenden til at drøfte situationen med danske og udenlandske politikere. Han talte således med den spanske premierminister Aznar (hvoraf det fremgik, at man stadig gik efter en ny resolution, men hvis det mislykkedes ville det udløse "serious consequences"), Claus Hjort Frederiksen (hvor der blev draget paralleller til 1998 og lagt vægt på at se fremad mod genopbygning og fredsprocessen)⁸³⁸ og Dansk Folkepartis formand Pia Kjærsgaard (DF-toppen støttede en beslutning om at gå med USA, men ønskede en afklaring om regeringens holdning).⁸³⁹ Søndag aften den 16. marts fulgte statsministeren nøje Blairs udtalelser efter mødet på Azorerne, som blev bragt direkte i TV, hvor efter han stillede op til interviews i TV. Her lagde han vægt på de positive fremtidige følger af situationen – at det irakiske folk kunne se frem til frihed og økonomisk fremgang, og der ville blive sat ekstra skub i fredsprocessen. Samtidig gav han indtryk af, at regeringen ikke havde taget nogen beslutning om militær deltagelse, hvis FN-sporet endte, men han drog dog samtidig en parallel til 1998.⁸⁴⁰

Bekymring i Det Hvide Hus

Samme dag som koalitionen ledere mødtes på Azorerne og endes om at afslutte den diplomatiske proces, orienterede State Department ambassaden i Washington om administrationens planer. Der var nu ingen tvivl om udfaldet, de amerikanske embedsmænd oplyste, at angrebet på Irak ville begynde den kommende torsdag (20. marts) eller om lørdagen (22. marts). State Department gjorde

838 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

839 Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 188.

840 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

det klart, at det hastede med de danske forberedelser, idet specialstyrkerne skulle være på plads om tisdagen (18. marts), blot 48 timer senere.⁸⁴¹ Den amerikanske administration var endnu ikke blevet orienteret om den danske regerings beslutning den 14. marts, om at fjerne specialstyrkerne fra det danske bidrag for at opnå en bredere politisk opbakning.

Det havde ændret sig den følgende dag, den 17. marts, hvor den danske ambassade i Washington blev indkaldt til en samtale med administrationen. Den amerikanske ambassade i København havde tidligere indberettet, at der ikke var bred støtte til regeringens beslutning om at deltage i et militært angreb på Irak, og at den danske regering vurderede, "at Danmarks politiske tilsagn til koalitionen var vigtigere end karakteren af det militære bidrag", og at regeringen var indstillet på at strække sig langt for at gøre støtten bredere. Ifølge den amerikanske embedsmand, som talte med de danske diplomater, var den amerikanske ambassade i København nu blevet underrettet af "højtstående officerer ved Forsvarskommandoen" om regeringens overvejelser om at fjerne specialstyrkerne. Det medlem af administrationen, som ambassaden i Washington talte med, bad de danske diplomater om at undersøge disse oplysninger, så "disse rapporter i givet fald kunne afkræftes." Som tidligere omtalt skulle de danske specialstyrker sammen med de amerikanske, britiske og australske specialstyrker ifølge de amerikanske planer indsættes i Irak før selve invasionen gik i gang, og repræsentanten understregede deres betydning: "Det var planlagt med det danske styrkebidrag, og der var brug for det."⁸⁴² Oplysningerne i indberetningen tyder på, at højtstående danske officerer, der var utilfredse med begrænsningen af det danske bidrag, på eget initiativ tog kontakt med amerikanerne for at få dem til at lægge pres på regeringen.

Samme aften kontaktede det pågældende medlem af administrationen ambassaden i Washington og rykkede for et svar. Cen-

841 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 220, 16. marts 2003, pk. 3, j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM.

842 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 223, "Irak", 17. marts 2003, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.80, UM.

tral Command havde også hørt forlydenderne, og Det Hvide Hus havde udtrykt sin bekymring for, at de danske specialstyrker ikke ville nå at være klar til at deltage i angrebet.⁸⁴³ Den danske regering stod imidlertid ved sin beslutning, og den amerikanske administration synes at have accepteret den, uden det slog skår i det tætte forhold mellem stormagten og den lille allierede. Anders Fogh Rasmussen har bekræftet, at Danmarks deltagelse var vigtigere end indholdet af de specifikke bidrag. Han tilføjer, at han intet ondt ord hørte efter han havde givet meddelelsen om fjernelsen af specialstyrken.⁸⁴⁴ For begge parter var det afgørende, at Danmark politisk støttede USA, mens det militære bidrags størrelse og sammensætning trods alt var mindre vigtigt, selvom det for USA havde været mere formålstjenligt med dansk deltagelse i de indledende faser af angrebet.

En embedsmand har oplyst overfor udredningen: Den danske ambassade i Washington, som var intimt involveret i forberedelsen af angrebet, havde fået endelig og entydig bekræftelse på, at Danmark stillede med de bidrag, der var stillet i udsigt. Herunder fra Statsministeriet. Umiddelbart før koalitionen angreb Irak blev ambassaden instrueret om, at Danmark trak sit specialstyrkebidrag. Specialstyrkebidraget var Danmarks substantielle bidrag til angrebet, og USA og de øvrige havde indrettet deres planlægning ud fra den danske styrkes bidrag. Ambassaden var flere gange blevet spurgt af de amerikanske samtalepartnere, om USA nu kunne regne med de danske bidrag. Ambassaden havde hver gang bekræftet dette, typisk efter at have fået ok fra Statsministeriet via ambassadøren. Derfor kom instruktionen fra København som et chok, og den blev modtaget med vantro både på ambassaden og da ikke mindst hos amerikanske samarbejdspartnere. Ingen i Washington havde forudset, at de politiske beslutningstagere i København midt under nedtællingen til angrebet kunne agere så uansvarligt. Danmarks hårdt optjente omdømme som en troværdig og professionel allieret forsvandt den dag som dug for solen.

843 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 225, "Irak", 17. marts 2003, pk. 1, j.nr.AD. SAG.105.I.80, UM.

844 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober, Krigsudredningens arkiv.

Danmark undgik formentlig at blive lagt på is, som adskillige andre allierede, fordi vi trods alt deltog formelt i angrebet og støttede op. Det fortrolige og tillidsfulde forhold med de amerikanske samarbejdspartnere blev dog aldrig genoprettet.⁸⁴⁵

Ændringen af det danske bidrag var ikke til hinder for, at præsident Bush samme dag takkede Anders Fogh Rasmussen for hans "unwavering" støtte til den globale krig mod terror og indsatserne i Afghanistan og Irak: "Leadership, as you have well demonstrated, consists in standing up to challenges." Ifølge præsidenten udgjorde Danmarks bidrag til bekæmpelsen af den nye trussel i form af slyngelstater, terrorister og masseødelæggelsesvåben "a significant difference".⁸⁴⁶ En embedsmand har betegnet amerikanernes reaktion på begrænsningen af det danske bidrag som "not amused", men at de havde forståelse for beslutningen. Det vigtigste var det danske signal om, at man var rede til at deltage.⁸⁴⁷

Folkeretsnotatet af 17. marts 2003

Efter regeringsmødet den 14. marts blev Udenrigsministeriets jurister anmodet om at færdiggøre deres vurdering af det juridiske grundlag for en væbnet intervention mod Irak. Juristerne finpudsede det udkast, som de havde arbejdet på siden september 2002. De færdiggjorde arbejdet søndag den 16. marts og sendte notatet til ledelsen i ministeriet.⁸⁴⁸ Samtidig afleverede kontoret yderligere to notitser til Statsministeriet.⁸⁴⁹ Den ene vurderede, at Danmark næppe ville blive retsforfulgt ved Den Internationale Domstol (ICJ), men det var teoretisk muligt at danske soldater kunne retsforfølges ved Den Internationale Straffedomstol (ICC).⁸⁵⁰ Den anden notits behandlede FN's generalsekretær Kofi Annans udtalelse

⁸⁴⁵ Interview, anonym embedsmand, 25. juni 2018, Krigsudredningens arkiv.

⁸⁴⁶ Brev, George W. Bush til Anders Fogh Rasmussen, 17. marts 2003, pk. 34, j.nr.5.D.32.a, UM.

⁸⁴⁷ Interview, anonym embedsmand, 18. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

⁸⁴⁸ Interview, anonym embedsmand, 7. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

⁸⁴⁹ Når Folkeretskontoret sendte papirerne direkte til Statsministeriet, må det betyde, at Statsministeriet havde anmodet om kontorets vurderinger.

⁸⁵⁰ Notits, Folkeretskontoret, UM til STM, "Retsfølgning af Danmark og af danske statsborgere ved de internationale domstole", 17. marts 2003, pk. 6, j.nr.6.U.591, UM.

om, at en militæraktion mod Irak uden Sikkerhedsrådets bemyndigelse havde et begrænset grundlag og legitimitet, med andre ord at krigen var ulovlig. Her svarede kontoret, at en aktion var forankret i FN, da resolution 1441 havde opdateret og styrket magtbeføjelsen i de tidligere resolutioner (678 og 687), at Sikkerhedsrådet blot skulle "consider" situationen, Irak havde ikke opfyldt kravene om betingelsesløst samarbejde, passivitet ville undergrave Sikkerhedsrådets autoritet, og der var præcedens i 1998.⁸⁵¹

Folkeretskontorets færdiggjorde sin vurdering, samtidig med at Foreign and Commonwealth Office udsendte rigsadvokat Lord Goldsmiths reviderede vurdering af krigens lovlighed,⁸⁵² men ifølge en embedsmand med kendskab til arbejdet kendte juristerne ikke til indholdet af det britiske notat.⁸⁵³ 17. marts notatet var i det væsentlige i overensstemmelse med vurderingerne i de tidligere notater af 12. september og 14. februar. Kort beskrevet byggede konklusionen på tre delargumenter: For det første havde regeringen og et bredt flertal i Folketinget i 1998 fundet, at resolution 678 og 687 indeholdt tilstrækkeligt juridisk grundlag for en militær aktion; for det andet havde Sikkerhedsrådet med resolution 1441 "opdateret og bekræftet" denne bemyndigelse; og for det tredje burde medlemmer af Sikkerhedsrådet ikke kunne bruge veto retten for at blokere en beslutning om magtanvendelse, når der forelå "bevidste, substantielle krænkelse" af kravene fra Rådet. Folkeretskontorets konklusion var derfor, at der med resolution 1441 forelå "et klarere og mere opdateret juridisk grundlag" for en militær indsats, end det var tilfældet i 1998.⁸⁵⁴

Der kan gøres følgende bemærkninger om notatet:

- Det nævnes indledningsvist, at der skal foretages en proportionalitetsvurdering af, om "de valgte midler står i et rimeligt

851 Notits, J.T., UM til STM, "FN's generalsekretærs udtalelser vedr. grundlaget for en militær aktion mod Irak", 17. marts 2003, pk. 6, j.nr.6.U.591, UM.

852 Fax, Political Director, FCO, "IRAQ", 17. marts 2003, pk. 13, j.nr.105.I.77, UM.

853 Interview, anonym embedsmand, 7. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

854 Notits, Folkeretskontoret, UM, "Det juridiske grundlag for iværksættelse af militære forholdsregler mod Irak", 17. marts 2003, pk. 6, j.nr.6.U.591, UM. Notatet blev offentliggjort på Udenrigsministeriets hjemmeside og indgik i Folketingets behandling af regeringens beslutningsforslag nr. B 118.

forhold til de overgreb, der reageres imod.” Der foretages imidlertid ikke en sådan vurdering. En embedsmand med kendskab til overvejelserne bag notatet har gjort opmærksom på, at kravet om proportionalitetsvurdering gælder retten til selvforsvar og en bemyndigelse udstedt af Sikkerhedsrådet. Vurderingen indgår i notatets efterfølgende analyse, som bygger på den antagelse, at en afvæbning indebar et regimeskift (som krævede en invasion).⁸⁵⁵ Det skal imidlertid understreges, at notatets ophavsmænd ikke diskuterer om en invasion var en rimelig reaktion på Iraks overtrædelser.

- Notatet indeholder ikke en selvstændig vurdering af, om resolution 678 (1990) og 687 (1991), der omhandlede Iraks besættelse af Kuwait, stadig kunne anvendes 13 år senere. En embedsmand har forklaret, at resolution 678 og 687 blev anvendt tidligere (1998), og at ingen havde sat spørgsmålstegn ved, om resolutionerne stadig var gældende.⁸⁵⁶
- Påstanden om, at medlemslande kunne gribe til militær magt, når der forelå krænkelser, forekommer ikke at være i overensstemmelse med konstateringen af, at resolution 1441 ikke indeholdt nogen automatik. Ifølge notatet gjorde den det altså alligevel. En embedsmand har forklaret, at der var ingen automatik i resolutionen, da Sikkerhedsrådet skulle træde sammen igen, hvis der blev konstateret overtrædelser.⁸⁵⁷
- Notatet fastslår, at våbeninspektørernes indsats har været ”forgæves”, og at fortsatte inspektioner var ”udsigtsløs.” Notatet nævner ikke Blix’ sidste rapport af den 7. marts til Sikkerhedsrådet, hvor han omtalte en række resultater og vurderede, at inspektørerne kunne færdiggøre deres arbejde, dvs. afvæbne Irak, på nogle måneder. Det forhold, at våbeninspektørerne ikke havde fundet nogen masseødelæggelsesvåben, var jo også et vigtigt resultat, men det nævnes heller ikke.⁸⁵⁸ En embeds-

855 Interview, anonym embedsmand, 7. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

856 Interview, anonym embedsmand, 7. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

857 Interview, anonym embedsmand, 7. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

858 Den hollandske udredning konkluderede, at den hollandske regering på lignende vis var ”selektiv” i sin brug af UNMOVIC’s rapporter, se Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak 2010, *Rapport*, s. 531.

mand, der deltog i udarbejdelsen af notatet, har forklaret, at vurderingen om våbeninspektørernes arbejde formodentligt stammede fra andre end juristerne, muligvis Det sikkerhedspolitiske Kontor.⁸⁵⁹ Per Stig Møller bekræfter, at formuleringen kan opfattes som en "politisk vurdering", der hentydede til, at det ikke var muligt at holde invasionsstyrkerne ved grænserne til Irak klar i månedsvi, mens våbeninspektørerne videreførte deres arbejde måske uden resultat.⁸⁶⁰ En anden embedsmand har bekræftet denne forklaring: Formuleringen dækker over, at USA havde meddelt våbeninspektørerne, at de skulle forlade Irak, inden invasionen begyndte.⁸⁶¹ Med andre ord: Når de amerikanske og britiske styrker gik over grænsen til Irak, måtte våbeninspektørerne trække sig ud og deres fortsatte arbejde ville være "forgæves" og "udsigtsløs".

Notatet blev færdiggjort søndag den 16. marts og afleveret til Udenrigsministeriets ledelse. Mandag morgen fik juristerne besked på, at notatet ville blive offentliggjort, hvilket aldrig var sket før. En embedsmand fik det indtryk, at statsministeren og udenrigsministeren mente, at notatet ville underbygge deres sag.⁸⁶²

Regeringens Sikkerhedsudvalg den 17. marts 2003

Mandag formiddag mødtes statsministeren med sin departementschef Nils Bernstein og lagde en køreplan for den videre parlamentariske proces. Det første punkt var mødet i Regeringens Sikkerhedsudvalg senere samme eftermiddag, og det fremgår af

859 Interview, anonym embedsmand, 26. juni 2018, Krigsudredningens arkiv.

860 Interview, Per Stig Møller, 11. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

861 Interview, anonym embedsmand, 7. september, Krigsudredningens arkiv. Embedsmanden tilføjer, at disse linjer blev indsat i løbet af weekenden den 15.-16. marts.

862 Interview, anonym embedsmand, 7. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

statsministerens noter, at han havde personligt taget den endelige beslutning:

"Gå til bundlinjen med det samme: spille ud med maritime bidrag. Begrunde i hensynet til indsigelser fra oppositionen."⁸⁶³

Klokken 15 mødtes medlemmerne af Regeringens Sikkerhedsudvalg for at drøfte situationen omkring Irak og det eventuelle danske bidrag, forslaget til folketingsbeslutning og svaret på den amerikanske forespørgsel den 14. marts.⁸⁶⁴ Det var den beslutning, som udenrigsministeren om fredagen havde argumenteret for skulle udsættes. Efter forsvarschefen havde orienteret om det danske bidrag, FE's chef havde redegjort for situationen omkring Irak,⁸⁶⁵ og PET's chef fremlagde det indre trusselsbillede, opridsede statsministeren baggrunden for regeringens beslutning. Statsministeren mindede udvalgsmedlemmerne om, at der havde været bred opbakning til beslutningen om at deltage i den militære planlægning (dvs. beslutningen i november 2002), at ubåden var klar til indsats og specialtropperne fjernet af hensyn til oppositionen. Den beslutning, som regeringen skulle træffe, var, om Danmark skulle deltage militært på grundlag af de tidligere resolutioner (1441 med henvisning til 687 og 678). Statsministeren resolverede, at Danmark skulle være på demokratiets side, og at det i lyset af det smalle flertal, der tegnede sig, måtte blive begrænset til et maritimt bidrag.⁸⁶⁶ Ingen

863 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

864 Tidspunktet fremgår af personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv. Det var en lille time inden USA, Storbritannien og Spanien officielt trak deres resolutionsforslag tilbage i FN, se Greenstock 2017, *Iraq*, s. 213. Deltagerne i RSU-mødet var statsminister Anders Fogh Rasmussen, udenrigsminister Per Stig Møller, forsvarsminister Svend Aage Jensby, justitsminister Lene Espersen, erhvervs- og økonomiminister Bendt Bendtsen, forsvarschef general Hans Jesper Helsø, FE-chef Jørgen O. Hjort og PET-chef Lars Findsen. Det var også kutyme, at departementscheferne for de fire førstnævnte ministerier deltog, men det fremgår ikke af noterne eller mødereferatet.

865 FE's chef nævnte også, at tjenesten ikke fandt grundlag for påstanden om, at der var forbindelse mellem Irak og al-Qaeda.

866 Referat, STM, "Møde i Regeringens Sikkerhedsudvalg den 17. marts 2003", 17. marts 2003, Sikkerhedsarkivet, STM. Af referatet fremgår: "Revideret. Godkendt i Embedsmandsudvalget 5/5-03".

af de tilstedeværende gjorde ifølge referatet indsigelser mod statsministerens udtalelse. Per Stig Møller redegjorde for ministeriets juridiske vurdering, og støttet af Bendt Bendtsen og Lene Espersen opfordrede han til, at regeringen viste sig imødekommende overfor oppositionen ved at fjerne specialstyrkerne og tilføje et humanitært bidrag.⁸⁶⁷ Dermed var beslutningen om, at Danmark skulle bidrage militært til den amerikansk-ledede krig mod Irak, der ville finde sted uden en eksplicit beslutning i Sikkerhedsrådet, i realiteten taget. Efter en diskussion om forslaget til folketingsbeslutning også skulle omfatte et eventuelt bidrag med F-16 til Forsvaret af Tyrkiet, resolverede statsministeren, at bidraget skulle holdes ude af forslaget, da det kunne skabe vanskeligheder i den kommende debat, og desuden skyldte Danmark ikke tyrkerne, som havde nægtet amerikanerne at angribe Irak fra tyrkisk område, noget. Endelig enedes man om en køreplan for Folketingets behandling, og at underrette den amerikanske administration om regeringens beslutning den følgende dag efter mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn. Afslutningsvis betonedes statsministeren vigtigheden af en effektiv pressestrategi og, at man skulle optræde offensivt.⁸⁶⁸

Ifølge referatet afslørede mødet ikke de store uenigheder i regeringstoppen. Statsministeren fremførte kun ét argument for dansk deltagelse, vigtigheden af at være på demokratiets side. Den overordnede begrundelse var at vise støtte og offervilje i forhold til USA, da det var stormagten, der i statsministerens øjne var den eneste magt, der kunne garantere Danmarks sikkerhed. Når Danmark først havde sagt ja til at indgå i den militære planlægning, var regeringen nødt til også at deltage militært, når det blev nødvendigt – det var vigtigt ikke at bryde sit løfte til amerikanerne, havde han tidligere fastslået. Anders Fogh Rasmussen har oplyst,

867 Referat, STM, "Møde i Regeringens Sikkerhedsudvalg den 17. marts 2003", 17. marts 2003, Sikkerhedsarkivet, STM.

868 Referat, STM, "Møde i Regeringens Sikkerhedsudvalg den 17. marts 2003", 17. marts 2003, Sikkerhedsarkivet, STM. I en version af referatet er udenrigsministeren refereret for at have udtalt, at Dansk Folkeparti kunne tænkes at springe fra sit tilsagn. Den 17. marts blev der også afholdt et møde i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg, hvor en række emner, her i blandt Irak, drøftedes. Det fremgår ikke af det kortfattede referat, hvad drøftelserne nærmere gik ud på. Se referat, EU-sekretariatet, UM, "Møde i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg den 17. marts 2003", 26. marts 2003, dok.nr. 1894, j.nr.5400-1, STM.

at deltagerne i mødet ikke drøftede de eventuelle konsekvenser af invasionen; FE havde tidligere vurderet, at en krig kunne få alvorlige konsekvenser for regionen, den irakiske stat kunne gå i opløsning, der kunne udbryde borgerkrig og terrorangreb. Ifølge den tidligere statsminister var alle klar over de mulige følger, og det var først noget man drøftede senere i forløbet.⁸⁶⁹

”Vi er ligeglade med, hvad jurister siger i denne sag”

Regeringen (V og K) havde med DF’s opbakning skabt sig et snævert flertal for dansk deltagelse. Der er tradition for bred politisk støtte til udsendelse af danske soldater, og regeringstoppen havde besluttet at fjerne specialstyrkerne og tilføje et humanitært bidrag i håbet om at opnå socialdemokraterne og De Radikales støtte. Det var imidlertid tvivlsomt om dette ville lykkes. De to partier havde accepteret regeringens beslutning om at deltage i den militære planlægning i november 2002, men havde gjort det til en betingelse, at Sikkerhedsrådet vedtog en ny resolution, der gav mandat til en væbnet indsats. I januar havde S, R og KF afvist at støtte udsendelsen af specialstyrker, og det var nu statsministerens forhåbninger, at regeringen ved at fjerne specialstyrkerne kunne få S og måske også R med ombord.

Klokken 21 om aftenen den 17. marts mødtes statsministeren med den socialdemokratiske formand Mogens Lykketoft for at overbevise ham om at støtte regeringens beslutning. Statsministeren orienterede om situationen efter, at forslagsstillerne havde opgivet resolutionsforslaget og Bushs ultimatum til Saddam Hussein, og han redegjorde for den folkeretlige vurdering. Derpå fremlagde han sine begrundelser for, at Danmark burde deltage – Saddam Hussein udgjorde en trussel mod regionen, FN’s autoritet skulle opretholdes, trods 17 resolutioner var Irak ikke blevet afvæbnet og besad fortsat masseødelæggelsesvåben, og det irakiske befolkning ville få sin frihed. Til sidst spillede han ud med sit

⁸⁶⁹ Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

tilbud, et rent maritimt bidrag uden specialstyrker, og nævnte de øvrige europæiske deltagere i koalitionen. Lykketoft afviste imidlertid tilbuddet med, at han ikke mente resolution 1441 indeholdt nogen automatik, og han tvivlede på amerikanernes hensigter. I stedet for deltagelse i koalitionen burde Danmark sammen med de øvrige nordiske lande yde et større humanitært bidrag til Irak. Lykketoft tilføjede, at han ikke kunne huske, "at vi nogen sinde har været uenige i en sådan sag."⁸⁷⁰ Efter mødet talte Lykketoft i telefon med Helveg Petersen, hvor de enedes om at afvise statsministerens tilbud.⁸⁷¹ Til Per Stig Møllers skuffelse talte statsministeren ikke med Marianne Jelved, sådan som det var blevet aftalt. Udenrigsministeren havde håbet, at Jelved ville lægge pres på Niels Helveg Petersen for at støtte regeringen.⁸⁷²

Næste morgen klokken 7.45 mødtes regeringstoppen med Lykketoft og Pia Gjellerup fra S og Marianne Jelved og Niels Helveg Petersen fra R. Igen fremlagde statsministeren sine begrundelser for at gå med USA – Saddam Hussein var en trussel, og "alle erkender, at han ikke opfylder FN's krav", beklageligt at FN ikke kunne enes, og Danmark måtte tage konsekvensen af at have deltaget i presset på Saddam: "Ellers farligt signal til tyranner og terrorister." Statsministeren udleverede Udenrigsministeriets folkeretlige vurdering og understregede, at regeringen havde taget hensyn til S og R's kritik og fjernet specialstyrkerne. Afslutningsvis præsenterede han regeringens "samlede pakke": En ubåd, en korvet, forbindelsesofficerer, et lægehold, humanitær bistand og genopbygningsbidrag. Det blev hurtigt klart, at tilbuddet ikke var til forhandling, hvilket ifølge statsministeren fik Lykketoft til at bemærke: "Dette er ikke en forhandling, men en efterretningssag. Stm's [Statsministerens] ansvar at gå i krig alene på DF's stemmer". Marianne Jelved fremførte, at situationen adskilte sig fra 1998, da våbeninspektørerne nu var i færd med at fuldføre deres opgave, at R havde støttet hidtil ud fra den forudsætning, at der blev vedtaget en ny

870 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv. For Lykketofts erindringer om mødet se Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 190-192; interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

871 Interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

872 Interview, Per Stig Møller, 11. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

resolution, og ifølge statsministeren skal hun have sagt om folkeretsvurderingen, "Vi er ligeglade med, hvad jurister siger i denne sag." Jelveld indvendte også, at der blev skabt usikkerhed i befolkningen, og at det var for tidligt med et militært indgreb mod Irak, mens Lykketoft bekræftede, at situationen i 1998 var en anden da inspektørerne ikke kunne gøre deres arbejde, og at det nu var vigtigt at styrke FN.⁸⁷³

Per Stig Møller noterede i sin dagbog sin overraskelse over statsministerens afvisning af forhandling med oppositionen. "Sådan skulle det jo ikke have været præsenteret", bemærkede han.⁸⁷⁴ Per Stig Møller har dog tilføjet, at han længe havde forhandlet med S og R, og at beslutningsforslaget var blevet udvidet med det humanitære bidrag.⁸⁷⁵ En embedsmand har oplyst, at han ikke var overrasket over, at statsministeren ikke lagde op til en forhandling, for tiden var ved at rinde ud, og det ikke ville hjælpe at skære mere i bidraget, der allerede var begrænset.⁸⁷⁶ En anden embedsmand husker de chokerede medlemmer af Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, da de kom ud fra Statsministeriet efter mødet. Embedsmanden kalder det "dramatisk" og "kontroversielt", at regeringen valgte at gå i krig med et så snævert parlamentarisk flertal.⁸⁷⁷

Efter oppositionens afslag, mødte Pia Kjærsgaard og Peter Skaarup op i Statsministeriet og bekræftede partiets støtte. Kjærsgaard fandt begrænsningen af styrkebidraget "fornuftigt", udtrykte sine forhåbninger om en hurtig aktion og betegnede S's opførsel som "uhørt". Det fremgår i øvrigt af statsministerens noter, at DF'erne primært var optaget af de flygtningestrømme, der kunne opstå som en følge af krigen, og udenrigsministeren redegjorde for

873 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv. Se også Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 193; interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

874 Dagbog, Per Stig Møller, privatarkiv. Per Stig Møller udtrykte i et interview sin forundring over statsministerens "manglende elegance" under mødet. Se interview, Per Stig Møller, 11. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

875 Møller 2018, *Udenrigsminister - i krig og fred*, s. 126.

876 Interview, anonym embedsmand, 18. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

877 Interview, anonym embedsmand, 31. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

indholdet af regeringens humanitære bistand og UNHCR's forberedelser til at modtage flygtninge.⁸⁷⁸

"Et helt nødvendigt signal til denne verdens tyranner"

Inden statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren gik i Det Udenrigspolitiske Nævn, samledes VK-regeringens medlemmer til det ordinære ministermøde den 18. marts. Statsministeren orienterede ministrene om baggrunden for regeringens beslutning om dansk deltagelse, beskrev våbeninspektionerne som "forgæves" og beklagede, at Sikkerhedsrådet ikke var nået til enighed. Han kaldte beslutningen for "vanskelig politisk", men understregede, at "det gælder om at stå fast", og han begrundede den med, at regeringen "bør støtte USA og kredsen af demokratiske lande", idet det handlede om "vor sikkerhed og Sikkerhedsrådets ansvar", "respekten for FN" og behovet for at sende et signal til verdens tyranner. Statsministeren orienterede om bestræbelserne på at opnå bred støtte ved at slette specialstyrkebidraget, idet han understregede: "Det væsentlige må være, at vi støtter operationen." Han afsluttede sit indlæg med at nævne, "at der er FN-forankring" og henviste til notatet fra Udenrigsministeriets folkeretsjurister.⁸⁷⁹ Per Stig Møller har bemærket, at ministermøderne ikke var en "diskussionsklub", og at det ikke var almindeligt at alle ministre tog ordet.⁸⁸⁰

Efter ministermødet orienterede statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren Det Udenrigspolitiske Nævn om deres beslutning om at deltage i den amerikansk-ledede koalitions militære operation mod Irak. Statsministeren fremlagde regerin-

878 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv. Se også Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 193-194.

879 Udkast, STM, "Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", udateret, dok.nr. 246, j.nr.5185-8, STM.

880 Interview, Per Stig Møller, 11. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

gens begrundelser for beslutningen, og hvorfor det var vigtigt for Danmark at vise flaget:

"Regeringen fandt, at Danmark burde støtte USA og kredsen af demokratiske lande, der ikke længere ville lade stå til."

"I en konflikt mellem demokratier og et diktatur kunne man ikke være neutral."

"Det handlede i sidste instans om vor egen sikkerhed og respekten for FN. Beslutningen om magtanvendelse var et helt nødvendigt signal til denne verdens tyranner, der anskaffede sig masseødelæggelsesvåben i strid med det internationale samfunds normer og krav."⁸⁸¹

I deres anmodning om bred støtte til beslutningen lagde regeringen vægt på fem argumenter: Irak havde ikke udnyttet sin sidste mulighed og samarbejdet med våbeninspektørerne; ifølge den folkeretlige vurdering var der tilstrækkelig grundlag ("FN-forankring") i de tidligere resolutioner, og situationen var således identisk med 1998; bidraget var blevet justeret (mindre "hårdt") og tilføjet humanitær bistand og bidrag til genopbygning; Bush havde lovet at sætte skub i fredsprocessen i Mellemøsten; og det var vigtigt at håndhæve FN's autoritet.

Flere af regeringens argumenter var velunderbyggede: Det drejede sig om, at Irak ikke havde gjort rede for en del af sine kemiske og biologiske kampstoffer og våben, og det var derfor en vel-

881 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 18. marts 2003 kl. 13.00", 18. marts 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

begrundet antagelse, at de fortsat fandtes,⁸⁸² Irak havde tidligere anvendt kemiske våben mod kurderne og under krigen mod Iran; Irak havde siden Golfkrigen talrige gange krænkede Sikkerhedsrådets resolutioner; og Saddam Hussein samarbejdede med terrorister. Andre påstande var mindre velunderbygget: Det drejede sig bl.a. om, at en unilateral aktion kunne opretholde FN's autoritet og styrke den internationale retsorden (der kunne modsat argumenteres for, at unilateral handling undergravede FN's autoritet og den internationale retsorden).

Endelig kunne der rejses indsigelser mod flere af regeringens påstande: Det drejede sig bl.a. om at Irak kun samarbejdede "sporadisk" med våbeninspektørerne (det havde udviklet sig til at være proaktivt); våbeninspektionerne var som at lede efter en nål i en høstak, og denne gemmeleg kunne fortsætte i årevis (UNMOVIC vurderede, at de blot behøvede måneder, ikke år, til at afvæbne Irak); Frankrig stod ikke ved resolution 1441 i sin afvisning af et militært indgreb (der var forskellige tolkninger af 1441, og Frankrig var konsistent i sit krav om, at Sikkerhedsrådet skulle tage beslutningen); situationen lignede den i 1998 (men nu kunne inspektørerne udføre deres opgave, hvor de i 1998 blev forhindret i at komme ind i landet); målet var afvæbningen af Irak (USA's mål var at fjerne Saddam Hussein og indføre et demokratisk styre); ingen kunne vide, hvordan en afstemning i Sikkerhedsrådet ville være faldet ud, da forslaget blev trukket tilbage (det fremgår af

882 Per Stig Møller er blevet kritiseret for ikke at oplyse, at våbeninspektørerne havde rapporteret, at nogle af de bakteriologiske stoffer, som Irak havde produceret før Golfkrigen, ikke mere var aktive i 2003; det skulle blandt andet dreje sig om botulinumtoksin og miltbrandsporer. Se Aagaard 2005, *I nationens tjeneste*, s. 99-100. Den omhandlede rapport er et UNMOVIC Working document, *Unresolved Disarmament Issues. Iraq's Proscribed Weapons Programmes*, dateret den 6. marts 2003. Rapporten nævner de følgende stoffer, som antages at være inaktive i 2003: Sarin-lignende, soman, botulinumtoksin og aflatoksin (s. 73, 91, 101 og 105). Men UNMOVIC vurderer samtidig, at de følgende stoffer stadig var aktive, hvis de stadig eksisterede i 2003: Tabun, sennepsgas, VX nervegas, miltbrand og Clostridium perfringens (bakterie) (s. 68, 77, 82, 98 og 112). UNMOVIC noterede også, at de irakiske videnskabsmænd havde eksperimenteret med tørring af biologiske stoffer, som kunne forlænge deres levetid (s. 119-120). UNMOVIC's overordnede vurdering var således, at nogle ældre stoffer var inaktive, mens andre stadig var anvendelige. Det er uklart, hvorvidt regeringen var opmærksom på UNMOVIC's rapport, der blev offentliggjort kort før krigsudbruddet.

diplomatiske indberetninger og samtidige pressedækning, at forslaget blev trukket, da der ikke kunne opnås et flertal for).

Bortset fra Dansk Folkeparti afviste den øvrige opposition regeringens argumenter. Oppositionen lagde især vægt på, at der i 1998 var tale om en anden situation; at der ikke forelå et FN-mandat, da Sikkerhedsrådet var splittet, ligesom resolution 1441 ikke indeholdt nogen automatik; en aktion ville ikke styrke FN's autoritet, idet et flertal i FN var imod en krig; USA's mål var ikke afvæbning, men regimeskift; en krig ville udløse flygtningestrømme; regeringens beslutning skadede den brede politiske opbakning til sikkerhedspolitikken og skadede Danmarks position i NATO og EU; regeringen havde ikke talt sandfærdigt om det forhold, at da det første ja til militært bidrag først var blevet afgivet, var Danmark forpligtet til at deltage.

"Det vil ikke blive glemt"

Efter nævnsmødet anmodede Udenrigsministeriet ambassaden i Washington om at underrette administrationen om, "at Danmark under forudsætning af Folketingets samtykke er rede til at deltage i en multinational militær indsats i Irak". Det danske bidrag ville bestå af en korvet, en ubåd og et lægehold, og ambassaden skulle understrege nødvendigheden af, at aktionen var "FN-forankret".⁸⁸³ Det var tydeligt, at Bush-administrationen, der var presset både på hjemmefronten med faldende tilslutning til krigen og internationalt med modvillige allierede, var taknemmelig for den danske støtte. Tidligere havde en embedsmand fra NSC under en samtale med ambassaden givet udtryk for "en helt uforbeholden tak" til den danske regering: "Nærmest i følelsesladede vendinger udtalte han, at dette ikke ville blive glemt."⁸⁸⁴ Efter at ambassadør Federspiel den 18. marts igen havde kontaktet embedsmanden og orienteret ham om den danske regerings beslutning, rapportere-

883 Instruktion, UM til amb. Washington, "Dansk deltagelse i evt. militær operation i Irak", 18. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

884 Indberetning, amb. Washington til UM, "Irak – samtale med [...], NSC", 7. marts 2003, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM.

de han hjem, at embedsmanden havde takket, "Præsidenten vil værdsætte det." Embedsmanden lagde særligt vægt på, at Danmark offentligt havde givet sin støtte til koalitionen: "Alt dette noterede administrationen sig. Det ville ikke blive glemt." Spørgsmålet om specialstyrkerne syntes nu helt glemt, og embedsmanden tilbød Federspiel, at han til enhver tid kunne kontakte ham i Det Hvide Hus: "Det tilbud var ikke et han gav de fleste andre NATO-landes ambassadører", understregede han. Embedsmanden erklærede, at USA ville nytænke forholdet til NATO og behandle landene forskelligt, hvilket fik Federspiel til at konkludere: "Der pilles efter min opfattelse ved selve sikkerhedsgarantien i NATO, men altså ikke overfor Danmark, der snarere er blevet styrket."⁸⁸⁵

State Department var også taknemmelig. "Det krævede et mod af den danske regering og det værdsatte man meget." De udenrigsministerielle embedsmænd undlod dog ikke at komme lidt bittert i bægeret og mindede souschefen på, at bidraget jo var mindre end oprindeligt lovet. Til gengæld var de "synligt lettede" over det robuste mandat til magtanvendelse, og at regeringen var velvilligt indstillet på at bidrage til en sikringsstyrke efter krigshandlingernes ophør. Embedsmændene meddelte souschefen, at Danmark var på "den lille liste" af lande, der ville blive forhåndsnotificeret om indledningen på angrebet, og statsministeren ville personligt blive underrettet. Embedsmændene gentog deres taknemmelighed over Danmarks støtte: "Det vil blive husket."⁸⁸⁶

Det er ofte blevet diskuteret, om Danmark fik noget ud af sin militære støtte til USA i Irak. Det er vanskeligt at fastslå med sikkerhed, om den danske deltagelse fik nogen konkret effekt. Hvordan måler man en eventuel større goodwill, velvilje eller sympati blandt de amerikanske beslutningstagere og embedsmænd overfor Danmark? Federspiels indberetning antyder, at det mest umiddelbare resultat af Danmarks deltagelse var, at det blev lettere for danske diplomater at få adgang til amerikanske embedsmænd.

885 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 228, "Irak – dansk deltagelse evt. militær operation", 18. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

886 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 229, "Irak – dansk deltagelse i evt. militær operation", 18. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

Danskerne fik således mulighed for at gøre amerikanerne opmærksomme på danske synspunkter, samtidig med at danske diplomater fik indsigt i amerikanske overvejelser og hensigter. Dette siger selvfølgelig intet om, hvilken indflydelse danskerne havde på de amerikanske beslutningstagere.

Beslutningsforslag nr. B 118

Embedsværket i Udenrigsministeriet var i god tid gået i gang med at forberede det beslutningsforslag, som regeringen eventuelt ville fremlægge for at søge Folketingets tilslutning til dansk militær deltagelse i en internationale operation mod Irak. Flere kontorer i ministeriet havde udarbejdet bidrag, og en uge inden fremsættelsen igangsatte Sikkerhedspolitisk kontor arbejdet med talepunkter til udenrigsministerens deltagelse i folketingsbehandlingen.⁸⁸⁷ Samme dag som mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn meddelte udenrigsministeren Folketingets formand om den skriftlige fremsættelse af beslutningsforslaget og oversendte bemærkninger og ministerens tale.⁸⁸⁸

Beslutningsforslag nr. B 118 om ”dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak”, som kom til førstebehandling i Folketinget den 19. marts, byggede på fire elementer: Det var først og fremmest målet ”at fjerne truslen mod den internationale fred og sikkerhed i regionen”; begrundelsen var, at Irak ikke fuldt ud havde samarbejdet med FN’s våbeninspektører og dermed havde ”for-spildt sin sidste chance i medfør af resolution 1441”; regeringen vurderede ikke, ”at der er udsigt til”, at inspektionerne ville føre til en endelig afvæbning; og regeringen understregede, at bemyndigelsen i tidligere vedtagne resolutioner til at bruge magt mod Irak ”stadig står ved magt.” Regeringen bad derfor om Folketingets

887 E-mail, Sikkerhedspolitisk kontor, UM, ”Beredskabsudarbejdelse af spørgsmål/svar papir vedr. Irak”, 11. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.1.80, UM.

888 Brev, Per Stig Møller til Folketingets formand, 18. marts 2003, pk. 1, j.nr.105.1.80, UM.

støtte til at udsende en ubåd, en korvet, et lægehold og forbindelsesofficerer, som skulle indgå i den internationale koalition.⁸⁸⁹

En embedsmand har oplyst, at da medarbejderne gik i gang med at udarbejde beslutningsforslaget, blev det meldt ud fra det øverste ledelsesslag i Udenrigsministeriet, at argumenterne skulle holde vand, selvom der muligvis gik tid før der blev fundet masseødelæggelsesvåben. Det var efter Blix' og ElBaradeis første rapporter, der tydede på, at der muligvis ville gå tid før der blev fundet nogen af de forbudte våben. Selvom ledelsen og embedsmændene i ministeriet gik ud fra, at der var masseødelæggelsesvåben, blev argumentationen i B 118 derfor bygget op omkring Iraks gentagne overtrædelser af Sikkerhedsrådets resolutioner. Beslutningsforslaget byggede således på en række argumenter om manglende samarbejde og ikke på en trusselsvurdering af Iraks formodede beholdning af masseødelæggelsesvåben.⁸⁹⁰

Det er ofte blevet fremført, at masseødelæggelsesvåben ikke blev nævnt i beslutningsforslaget, hvorfor det ikke var noget problem for den danske regering, at det efterfølgende viste sig, at der ikke fandtes masseødelæggelsesvåben i Irak.⁸⁹¹ Det fremgår imidlertid af bemærkningerne til B 118, at det problem, der ligger til grund for den militære indsats, er "at sikre tilintetgørelse af Iraks masseødelæggelsesvåben."⁸⁹² At det var Iraks masseødelæggelsesvåben, der var den grundlæggende årsag, understreges af, at den første begrundelse for regeringens beslutning, der var nævnt, er "at Irak i flere tilfælde har anvendt masseødelæggelsesvåben såvel mod militære mål som civile ... " Problemet var altså Iraks masseødelæggelsesvåben, hvilket betyder, at hvis det skulle vise sig, at disse våben ikke eksisterede (og våbeninspektørernes resultatløse

889 Folketinget 2003, "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 18. marts 2003.

890 Interview, anonym embedsmand, 6. november 2018, Krigsudredningens arkiv.

891 Se f.eks. Nielsen, Jørgen Steen, "Statsministeren på tynd is", *Information*, 3. juni 2003; Aagaard, Charlotte, "DR-dokumentar: Danmark i krig på en løgn", *Information*, 4. oktober 2003; Aagaard 2005, *I nationens tjeneste*, s. 131, 185; Elkjær 2008, *Kære statsminister! Løgner om krigen i Irak*, s. 148-155, 168-176.

892 Folketinget 2003, "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 18. marts 2003.

eftersøgning begyndte at tyde på, at det kunne være tilfældet), var problemet væk, og en militær indsats ville være overflødig.

Den umiddelbare årsag til regeringens beslutning var, at Irak ikke havde samarbejdet fuldt ud med våbeninspektørerne om afvæbningen af sine masseødelæggelsesvåben og dermed havde krænket FN's krav og "forpasset sin sidste mulighed" for at undgå alvorlige konsekvenser. I beskrivelsen af Iraks manglende samarbejde refereredes våbeninspektørerne for at have påpeget, "at landet f.s.v.a. de substantielle spørgsmål fortsat ikke i realiteten synes at have accepteret at medvirke aktivt til nedrustning."⁸⁹³ Dette må betegnes som en fejltagtig oplysning til Folketinget, idet vurderingen stammer fra Hans Blix' første rapport til Sikkerhedsrådet den 27. januar. Det blev ikke nævnt, at ifølge Blix var samarbejdet blevet bedre, og irakerne opførte sig nu "proaktivt" (7. marts). Det var derimod korrekt, at Irak ikke havde gjort rede for alle de kemiske stoffer og våben, som regimet tidligere havde haft. Dette ledte til regeringens vurderinger af våbeninspektionerne: De blev betegnet som "forgæves", og en fortsættelse var "udsigtsløs".⁸⁹⁴ Det var i modstrid med Blix' vurdering den 7. marts om, at inspektørerne kun havde behov for måneder, ikke år, til at færdiggøre arbejdet.

En embedsmand har forklaret, at vurderingerne var et udtryk for politik. Det var ikke nødvendigt at give en instruks om, hvordan vurderingerne skulle formuleres, for embedsmændene var i stand til at læse det politiske spil. Ifølge embedsmanden var statsministeren klar i sine udmeldinger, og den pågældende embedsmand var ikke i tvivl om, i hvilken retning det gik.⁸⁹⁵ En anden embedsmand har også forklaret, at argumentet om, at fortsatte inspektioner var "udsigtsløs", var et skøn. Derudover spillede det en rolle, at den militære opbygning var fuldendt, og at der var et vindue rent vejrmæssigt for en militær operation. Embedsmanden understreger, at argumentationen i B 118 skulle holde, og at Blix i sine rapporter til Sikkerhedsrådet nævnte tilstrækkelige eksem-

893 Folketinget 2003, "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 18. marts 2003.

894 Folketinget 2003, "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 18. marts 2003.

895 Interview, anonym embedsmand, 24. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

pler på overtrædelser om manglende samarbejde til at opbygge en sag imod Irak.⁸⁹⁶

Regeringen fremlagde i bemærkningerne sin definition af "FN-forankring". Det blev nu klart, at regeringen mente, at det juridiske grundlag fandtes i tidligere vedtagne resolutioner: "Be-stræbelserne [på at afvæbne Irak] har været forankret i en række centrale resolutioner fra FNs Sikkerhedsråd."⁸⁹⁷ Det drejede sig om resolution 678 (1990) om Iraks besættelse af Kuwait og 687 (1991) om våbenstilstandsbetingelserne. Deres bemyndigelse af magtanvendelse, "som står ved magt", var blevet "opdateret og bekræftet" af Sikkerhedsrådet i resolution 1441 (2002).⁸⁹⁸ Dette er en opfattelse, der ikke står uimodsiget. Ifølge det multilaterale synspunkt, hvilket også blev bekræftet af unilateralisterne, var der ingen automatik i resolution 1441, og det var kun Sikkerhedsrådet, der kunne tage en beslutning om eventuelle konsekvenser. Det er også et spørgsmål, om resolution 678, der specifikt bemyndiger brugen af magt, stadig stod ved magt, da den jo konkret drejede sig om Iraks besættelse af Kuwait, et problem, der blev løst, med Golfkrigen i 1991. Bemærkningerne nævnte også den tidligere regerings beslutning om at støtte en militær operation mod Irak i 1998, men undlod at omtale, at operation Desert Fox i 1998 var et proportionalt svar på Iraks krænkelse (bombeangreb), mens operation Iraqi Freedom i 2003 drejede sig om invasion og besættelse. Da krigen blev legitimeret ved hjælp af tidligere sikkerhedsrådsresolutioner, var det en af regeringens begrundelser, at en manglende indsats ville "svække respekten for FNs Sikkerhedsråd."⁸⁹⁹ En embedsmand har betegnet den folkeretlige vurdering i B 118 som på kanten, men lige akkurat indenfor rammen. Embedsmanden tilføjer, at der var

896 Interview, anonym embedsmand, 6. november 2018, Krigsudredningens arkiv.

897 Folketinget 2003, "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 18. marts 2003.

898 Folketinget 2003, "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 18. marts 2003.

899 Folketinget 2003, "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 18. marts 2003.

et FN-mandat, der udgik af de tidligere resolutioner, og at det var et legitimt valg at basere sig herpå.⁹⁰⁰

Det overordnede mål med den danske militære deltagelse, at sikre "den internationale fred og sikkerhed i regionen", var en standard FN-formulering, som også var blevet anvendt i resolution 678, der havde bemyndiget magtanvendelse. Regeringen fremførte, at deltagelsen også var en videreførelse af den hidtidige danske politik overfor Irak og ikke-spredningspolitikken med hensyn til masseødelæggelsesvåben samt, at den bidrog til at styrke den internationale retsorden. Det kunne indvendes, at en krig kunne forværre freden og sikkerheden i regionen, og at en militær indsats på trods af et uenigt Sikkerhedsråd ville underminere FN og Sikkerhedsrådets autoritet og dermed svække den internationale sikkerhedsorden.

En embedsmand har oplyst, at det ikke indgik i overvejelserne, at masseødelæggelsesvåben primært har til formål at afskrække, og at efterretningstjenesterne vurderede, at Irak kun ville bruge dem, hvis landet blev angrebet. Frankrigs forslag om at forlænge våbeninspektionerne, spillede heller ingen rolle. Ifølge embedsmanden blev argumentet om, at en militær indgriben ville styrke den internationale retsorden, tilføjet som det sidste. Forklaringen var, at det passede godt til udenrigsministeren, og at det var en vigtig politisk pointe.⁹⁰¹

Den 19. marts fremlagde regeringen beslutningsforslag nr. B 118 for Folketinget og første behandlingen fandt sted. Samtidig begyndte folketingsudvalgene at stille spørgsmål om forslaget. Folketingsdebatten vil ikke blive behandlet nærmere her. For en nærmere beskrivelse se udredningens afsnit om de fremførte argumenter for dansk krigsdeltagelse.⁹⁰²

900 Interview, anonym embedsmand, 6. november 2018, Krigsudredningens arkiv.

901 Interview, anonym embedsmand, 6. november 2018, Krigsudredningens arkiv.

902 Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak, kapitel 3.

"Irak har masseødelæggelsesvåben. Det er ikke noget, vi blot tror. Vi ved det."

Under den hektiske politiske aktivitet i dagene omkring vedtagelsen af beslutningsforslaget, fremkom regeringen med en række erklæringer til støtte for regeringens beslutning om krigsdeltagelse. Ikke alle var præcise, korrekte og fyldestgørende. Det drejede sig blandt andet om statsministerens berømte udtalelse under et pressemøde i Bruxelles den 20. marts:

"Irak har masseødelæggelsesvåben. Det er ikke noget, vi blot tror. Vi ved det."⁹⁰³

Men det var netop noget, man troede. Det bedste argument for, at Irak fortsat havde masseødelæggelsesvåben, var, at regimet ikke havde gjort rede for, hvad der var sket med betydelige mængder af kemiske og biologiske stoffer og våben, som regimet havde produceret før Golfkrigen. Antagelsen var derfor, at regimet fortsat havde disse lagre. Det fremgår også af resten af statsministerens udtalelse:

"Irak har selv indrømmet, at de har haft sennepsgas, nervegas og miltbrand, men Saddam Hussein vil ikke afregne. Han vil ikke fortælle os, hvor og hvordan de våben er blevet destrueret. Det ved vi fra FNs inspektører, så der er ingen tvivl i mit sind."⁹⁰⁴

903 Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 198-199.

904 Citeret i Larsen, Jesper og Michael Bjerre, "Baggrund: Historien om agenten der sladrede", *Berlingske Tidende*, 11. oktober 2004.

Anders Fogh Rasmussen har efterfølgende erklæret, at han godt kunne ønske, at han havde "udtrykt sig mere præcist" og har forklaret, hvad han mente med sine udtalelser:

"Det, jeg udtalte mig om, det var, at alle vidste, at Saddam Hussein havde rådet over masseødelæggelsesvåben. Det vidste vi, fordi han havde brugt dem. Det næste var så, at han ikke ville redegøre for, hvad han så havde gjort ved dem. Han påstod, at han ikke havde dem mere – men han ville ikke fortælle FN, hvad der var blevet af dem. Og på den baggrund er det jo nærliggende at antage, at når alle vidste, at han havde haft dem, og han ikke ville forklare, hvad han så havde gjort ved dem, så måtte han stadig have dem. Det var det, jeg udtalte mig om."⁹⁰⁵

Den klare og sikre udtalelse om, at "vi ved det", dækkede altså over det mere usikre "antage". Statsministeren ændrede en logisk antagelse til sikker viden. Dette var en stramning, og det kan ikke undre, at statsministerens erklæring blev forstået sådan, at han var fuldstændig sikker i sin sag. Senere er det kommet frem, at de kemiske og biologiske våben blev destrueret i hemmelighed af det irakiske regime efter Golfkrigen i 1991. Virkeligheden var, at koalitionen gik i krig på antagelser og formodning og ikke sikker viden.

Regeringen understregede gentagne gange, at målet med den militære operation var begrænset; således hed det i talepunkterne til et pressemøde i Statsministeriet den 20. marts:

"Målet er afvæbning af Irak."⁹⁰⁶

905 "Man kan jo altid ønske sig, at man havde udtrykt sig mere præcist", *Berlingske.dk*, 9. marts 2004.

906 Papir, UM, "Pressemøde den 20. marts 2003 i Statsministeriet (kl. 10.00)", 20. marts 2003, pk. 2, j.nr.105.I.80, UM.

Dette var næppe helt dækkende. Det var i lang tid fremgået af diplomatiske indberetninger og officielle erklæringer fra USA, at målet med operationen var afvæbning og regimeskift; det er sigende, at operationen fik betegnelsen "Iraqi Freedom"; i den virkelige verden kunne afvæbning og regimeskifte ikke adskilles.

Til et folketingsspørgsmål om aktionen hang sammen med Bush-doktrinen om forebyggende angreb, svarede regeringen:

"Regeringen bekendt eksisterer der ikke en Bush-doktrin om forebyggende angreb."⁹⁰⁷

Dette forekommer umiddelbart overraskende, idet regeringen internt havde anvendt betegnelsen Bush-doktrinen, og det var en betegnelse, som blev anvendt i den offentlige debat. Men, som det hed i en uddybende forklaring på svaret, formelt set anvendte den amerikanske administration ikke ordet doktrin, men sikkerhedsstrategi: "Der er således ikke belæg for som i spørgsmål 126 at hævde, at der er tale om en doktrin om forebyggende angreb."⁹⁰⁸

Operation Iraqi Freedom

Den 18. marts havde Blair vundet tillidsafstemningen i det britiske parlament, og dermed var Storbritannien rede til at deltage i den internationale koalitions angreb på Irak. Om morgenen den 19. marts samlede præsident Bush National Security Council og gav general Franks ordre om at iværksætte Operation Iraqi Freedom, invasionen af Irak. Ifølge planen ville operationen blive indledt med to dages hemmelige operationer med specialstyrker (det var her de danske specialstyrker skulle have deltaget), efterfulgt af luftbombardementer og landtropper fra syd (Tyrkiet havde nægtet at lade amerikanske invadere fra nord). Men senere på dagen blev Bush opsøgt i Det ovale Kontor af forsvarsminister Rumsfeld og

907 Notits, Sikkerhedspolitik kontor, UM, "Samråd om beslutningsforslag B 118: Spørgsmål nr. 126 om forebyggende angreb", 20. marts 2003, pk. 2, j.nr.105.1.80, UM.

908 Notits, Sikkerhedspolitik kontor, UM, "Samråd om beslutningsforslag B 118: Spørgsmål nr. 126 om forebyggende angreb", 20. marts 2003, pk. 2, j.nr.105.1.80, UM.

CIA-direktør Tenet. De orienterede ham om efterretninger om, at Saddam Hussein var blevet lokaliseret, og at han angiveligt skulle opholde sig på en ejendom kaldet Dora Farms uden for Baghdad. Efter at have drøftet oplysningerne med sine nærmeste sikkerhedsrådgivere, gav Bush ordre om at bombe ejendommen. Håbet var, at man ved at eliminere den irakiske diktator, kunne undgå krigen. Kort efter udløbet af Bushs ultimatum bombede to F-117 bombefly ejendommen. Operation Iraqi Freedom var begyndt.⁹⁰⁹ Omkring klokken 21.40 Washington-tid blev ambassadør Federspiel ringet op af en centralt placeret embedsmand, der underrettede ham om, at Bush ville gå på TV, i det "noget af den militære handling nu ville blive synlig." Federspiel alarmerede straks Statsministeriets departementschef, Nils Bernstein,⁹¹⁰ som ringede og vækkede statsministeren klokken 3.45 dansk tid.⁹¹¹ Kort efter annoncerede Bush starten på Operation Iraqi Freedom med 35 deltagende lande: "Every nation in this coalition has chosen to bear the duty and share the honor of serving in our common defense."⁹¹²

Irakkrigen blev med militærhistorikeren John Keegans ord "prisværdigt kort" og var bragt til en sejrrig afslutning efter 21 dage den 9. april med de amerikanske styrkers indtagelse af Baghdad og regimets kollaps. "Amerikanerne kom, så og sejrede", bemærkede Keegan kort efter krigens ophør.⁹¹³ Den 1. maj landede Bush på hangarskibet *Abraham Lincoln* og erklærede, at kamphandlingerne var afsluttet, mens et banner i baggrunden forkyndte "Mission Accomplished".⁹¹⁴ Røster i det amerikanske militær havde inden krigen givet udtryk for deres bekymring for, at Saddam Hussein ville forsvare sig med masseødelæggelsesvåben, at det ville komme til blodige bykampe i Baghdad, at der ikke var nok tropper, og

909 Woodward 2004, *Plan of Attack*, s. 377-393; Tenet og Harlow 2007, *At the Center of the Storm*, s. 391-395; Bush 2010, *Decision Points*, s. 253-254; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 459-460; Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 205-207. Saddam Hussein var ikke blandt ofrene for angrebet.

910 Notits, ambassadør Federspiel til N-chefen, "Den amerikanske regerings informering af den danske om angrebet på Irak", 20. marts 2003, pk. 2, j.nr.105.1.80, UM.

911 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

912 Bush 2003, "Announcement of the Start of Operation Iraqi Freedom", 19. marts 2003.

913 Keegan 2004, *Krigen i Irak*, s. 15.

914 Woodward 2004, *Plan of Attack*, s. 412.

at besættelsen bagefter ville blive dyr og langvarig.⁹¹⁵ Men i første omgang syntes lynkrigen at være en bekræftelse på forsvarsministers Rumsfelds vision om en lille, højteknologisk og mobil hærenheds overlegenhed. Indtrykket varede dog kun indtil der udbrød plyndringer i kølvandet på besættelsen af Bagdad, og Rumsfeld søgte at forklare urolighederne med, at det var prisen for frihed.⁹¹⁶

”Mange folk glemte, hvad det hele handler om”

Der har været mange formodninger og gætterier om, hvad der var de egentlige motiver til Danmarks deltagelse i Irakkrigen, men for regeringens leder, statsminister Anders Fogh Rasmussen, var der aldrig nogen tvivl. Han havde flere gange bag lukkede døre i løbet af marts – i sine notater, regeringsmøder og i Det Udenrigspolitiske Nævn – nævnt, at det var vigtigt for Danmark at være på samme side som de demokratiske lande og USA. Det samme havde han flere gange nævnt overfor offentligheden – i sin nytårstale i 2002, ved Folketingets åbning i 2002 og i de otte statslederes læserbrev den 30. januar 2003. Efter afslutningen på folketingsdebatten og vedtagelsen af B 118 den 21. marts vendte statsministeren tilbage til temaet. Han havde ”med mild forbløffelse” fulgt debatten:

”Der har været megen debat om jura. Der har været mange spidse bemærkninger om tidligere udtalelser. Men hvor blev politikken af? Hvor blev værdierne af?”⁹¹⁷

Han beskrev de nyttesløse våbeninspektioner og Sikkerhedsrådets splittelse, men, tilføjede han, ”Mange folk glemte, hvad det handlede om.”⁹¹⁸ Det handlede om Saddam Hussein, der var en diktator, der havde startet krigen og anvendt masseødelæggelsesvåben, haft

915 Ricks 2007, *Fiasco*, s. 40-43.

916 Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 476.

917 Pressetalepunkter, STM, ”Pressetalepunkter om Irak (B118 og DER)”, 21. marts 2003, pk. 2, j.nr.105.1.80, UM.

918 Pressetalepunkter, STM, ”Pressetalepunkter om Irak (B118 og DER)”, 21. marts 2003, pk. 2, j.nr.105.1.80, UM.

kontakter til terrorister, ignorerer det internationale samfunds krav og stadig havde kemiske, biologiske og atomare kapabiliteter. "Jeg forstår ikke, hvorfor nogen ønsker at holde hånden over den tyrann",⁹¹⁹ undrede han sig. Fortsat passivitet ville sende et forkert signal til verdens tyranner og undergrave Sikkerhedsrådets troværdighed: "Vi har valgt at følge USA og Storbritannien, fordi de har besluttet at gøre det rigtige og nødvendige."⁹²⁰ Det var nødvendigt at handle, både for deres og vores sikkerhed. "Derfor ønsker den danske regering at bidrage", sluttede statsministeren.⁹²¹

Det grundlæggende motiv for den danske krigsdeltagelse var forholdet til USA.⁹²² Som Anders Fogh Rasmussen formulerede det i en avis-kronik efter krigens start, beslutningen var truffet på grundlag af "en nøgtern analyse af Danmarks langsigtede sikkerhedspolitiske interesser." Kun USA, med hvem vi også delte værdier, havde styrken og viljen til at garantere Danmarks sikkerhed:

"Danmarks sikkerhed er bedre garanteret af en supermagt i Nordamerika end af den skrøbelige og bevægelige magtbalance mellem Tyskland, Frankrig og Storbritannien."⁹²³

Men dette betød, at Danmark ikke kunne nøjes med at "sejle under bekvemmelighedsflag", men at det måtte yde sit bidrag som gengæld for den amerikanske sikkerhedsgaranti:

"Og så må vi også være parate til at hjælpe USA, når vi bliver bedt om det til en aktion mod en

919 Pressetalepunkter, STM, "Pressetalepunkter om Irak (B118 og DER)", 21. marts 2003, pk. 2, j.nr.105.1.80, UM.

920 Pressetalepunkter, STM, "Pressetalepunkter om Irak (B118 og DER)", 21. marts 2003, pk. 2, j.nr.105.1.80, UM.

921 Pressetalepunkter, STM, "Pressetalepunkter om Irak (B118 og DER)", 21. marts 2003, pk. 2, j.nr.105.1.80, UM.

922 Fogh Rasmussen har senere bekræftet dette: "Min første tanke var, at når en allieret som USA bad om vores hjælp, burde vi som udgangspunkt deltage." Se Kragh og Dyrby 2017, *Statsministrene*, s. 162.

923 Statsministeriet 2003, "Hvad kan det nytte?" Kronik i *Berlingske Tidende* den 26. marts 2003, 26. marts 2003.

skruppelløs militærdiktator, som truer freden og giver næring til terrorisme.”⁹²⁴

Statsministeren betegnede beslutningen om militær deltagelse som ”et opgør med den passive tilpasningspolitik”, som han mente havde karakteriseret den danske udenrigspolitik siden nederlaget i 1864. Han kritiserede de danske ”småstatskomplekser” og henviste til ”den usle samarbejdspolitik” under besættelsen og ”den pinlige fodnotepolitik” i den sidste del af den kolde krig. Men det var slut nu, hvor den borgerlige regering førte en aktiv udenrigspolitik med fokus på de transatlantiske bånd: ”Den indebærer, at Danmark står frem og bliver synlig på verdensscenen.”⁹²⁵

Delkonklusion: På vej mod krig

Da regeringen med statsminister Anders Fogh Rasmussen i spidsen tog den endelige beslutning om dansk deltagelse i den militære aktion mod Irak skete det med henvisning til Iraks manglende overholdelse af Sikkerhedsrådets krav. Men den egentlige bevæggrund var Danmarks forhold til USA, der blev anset for garanten for Danmarks sikkerhed og frihed. Regeringen må have vurderet, at dette ikke kunne anvendes som den formelle begrundelse, hvorfor beslutningsforslaget byggede på argumenter om Iraks overtrædelser af FN's resolutioner. Dette betød imidlertid, at regeringens argumentation afhang af flere antagelser, som kunne anfægtes: At de tidligere resolutioner indeholdt de fornødne magtbeføjelser; at Irak havde masseødelæggelsesvåben, som regimet holdt skjult; at situationen i 1998 og i 2003 var identisk; at våbeninspektionerne var ”forgæves” og ”udsigtsløse”; og at målet for aktionen var afvæbning og ikke regimeskift. Samtidig blev sammensætningen og omfanget af det militære bidrag bestemt af Forsvarets begrænsede ressourcer og ønsket om at opnå bred politisk støtte.

924 Statsministeriet 2003, ”Hvad kan det nytte?” Kronik i *Berlingske Tidende* den 26. marts 2003, 26. marts 2003.

925 Statsministeriet 2003, ”Hvad kan det nytte?” Kronik i *Berlingske Tidende* den 26. marts 2003, 26. marts 2003.

Konklusion

Denne fremstilling af den danske beslutningsproces vedrørende det militære engagement i krigen i Irak i 2003 har behandlet tre set af spørgsmål, som er blevet fremsat i udredningens kommissorium og udredningens forståelsesramme, samt de spørgsmål der er blevet rejst under debatten om Danmarks engagement.

Masseødelæggelsesvåben og FE

Spørgsmålet om masseødelæggelsesvåben har stået centralt såvel i den internationale som danske debat om Irakkrigen. Iraks fortsatte besiddelse af masseødelæggelsesvåben var en del af det amerikanske trusselsbillede og blev fremhævet især af den amerikanske og britiske regering som begrundelse for at gå i krig. Det er derfor overraskende at konstatere, at spørgsmålet ikke spillede en vigtig rolle i debatten og beslutningsprocessen i Danmark; det var almindeligt accepteret – også blandt modstandere af krigen – at Irak havde masseødelæggelsesvåben. Det må også karakteriseres som en rimelig antagelse, at Saddam Hussein havde våbnene, idet regimet ikke havde redegjort for alle de våben, man havde før Golfkrigen, og regimet havde tidligere talt usandt om sine våbenprogrammer. Det kan dog konstateres, at den danske regering (ligesom den amerikanske og britiske) "strammede" efterretninger, som i forvejen var fejlbehæftede og byggede på skøn og antagelser.

Der er ikke fundet tegn på, at regeringen forsøgte at påvirke Forsvarets Efterretningstjeneste til at producere efterretninger, der kunne bruges til at legitimere en beslutning om krigsdeltagelse. På den ene side var en del af FE's efterretninger præcise og nøjagtige, tjenesten efterprøvede kritisk de modtagne oplysninger (FE afviste påstandene om Iraks forbindelser til al-Qaeda og forsø-

get på at skaffe "yellowcake" fra Niger), og FE's konklusioner var i overensstemmelse med de øvrige NATO-medlemslandes tjenester. På den anden side er en lille tjeneste som FE afhængig af de større søstertjenester (først og fremmest de amerikanske og britiske, men også NATO's, som igen byggede på medlemslandenes tjenester), den havde få HUMINT, og der var en tendens til at FE overdrev oplysningernes troværdighed og sikkerhed. FE burde i højere grad have gjort det klart for beslutningstagerene, at der var tale om kvalificerede skøn og antagelser, ikke sikker viden.

Den folkeretlige vurdering

Der er ikke fundet belæg for påstandene om, at regeringen gav folkeretsjuristerne instrukser om at finde et juridisk grundlag, der kunne underbygge regeringens beslutning om at deltage i den militære aktion i Irak. Det endelige folkeretsnotat, der blev anvendt som grundlag for regeringens beslutningsforslag nr. B 118, blev heller ikke udarbejdet den sidste weekend før krigen, men var resultatet af et arbejde, der havde stået på siden efteråret 2002. Notatet kan ses i et større perspektiv; det kan ses som et udtryk for den udvikling, der havde været i gang siden 1990'erne, hvor stormagterne (først og fremmest USA) bestræbte sig på at legitimere deres anvendelse af militær magt ved at henvise til folkeretten. USA retfærdiggjorde gentagne gange sine aktioner i Irak efter 1991 ved at henvise til den bemyndigelse, der fandtes i tidligere resolutioner. Den daværende SR-regering anvendte argumentationen i B 114 i 1998, da den tilbød et militært bidrag til en amerikansk-britisk aktion mod Irak, og VK-regeringen anvendte samme argumentation i 2003. Der var imidlertid en vigtig forskel på de to situationer: I 1998 blev FN's våbeninspektører forhindret i at gøre deres arbejde, mens de i 2003 var i færd med at løse deres opgave. Beslutningen om, at det var rimeligt at henvise til tidligere resolutioner, og at det var tid til at afslutte inspektionerne, var begge politiske vurderinger foretaget af regeringen.

Videregivelse af oplysninger

Det kan konstateres, at regeringen i en række tilfælde ikke videregav vigtige oplysninger til Folketinget, eller at regeringen "strammede" oplysninger, så de gav Folketinget et ufuldstændigt billede af situationen. Det fremgår af det følgende skema:

Irakkrigen: Informationsflow

Proces	Emne	Modtaget information fra FE, eksperter og udlandet	Behandling og overvejelser i Stats-, Udenrigs- og Forsvarsministeriet	Videregivelse til Folketinget, Det Udenrigspolitiske Nævn og medierne
	Masseødelæggelsesvåben	Vurderes at Irak har våben	"Vi er ret sikre på" at Irak har våben	Vi ved at Irak har våben
	Kontakt til terrorisme	Ingen beviser	USA må have beviser	"Meget tyder på" samarbejde
	Målet i Irak	Regimeskift	Regimeskift	Afvæbning
	Juridisk grundlag	Tidligere resolutioner	"Rent politisk vurdering"	1441 styrker bemyndigelse i tidligere resolutioner
	Diplomatiske spor	Taktik	Taktik	Oprigtig
	Regionale konsekvenser	Destabilisering af regionen, terror, langvarig involvering	Negative konsekvenser for regionens stabilitet	
	Våbeninspektioner	Fremskridt i samarbejdet, ikke umiddelbar, mangelfuld redegørelse, færdig om måneder	Vil trække ud	Redegørelse mangelfuld, "sporadisk" samarbejde, "forgæves" og "udsigtsløs"

Der var generel overensstemmelse mellem de overvejelser, regeringen gjorde sig bag lukkede døre, og hvad de meddelte Folketinget og Det Udenrigspolitiske Nævn. Det gælder spørgsmålet om begrundelserne for at støtte USA og den generelle politik i Irak-spørgsmålet. Der var også generel overensstemmelse mellem regeringens interne begrundelser for sin politik, og hvad der blev meddelt Nævnet; dog blev der tilføjet en række begrundelser for at underbygge regeringens beslutning yderligere overfor Nævnet. Regeringens beslutningsforslag nr. B 118 byggede på en argumentation om, at Irak ikke samarbejdede fuldt ud med våbeninspek-

tørerne og derfor havde substantielt krænket Sikkerhedsrådets resolutioner. Men den underliggende årsag til problemet var truslen fra Iraks masseødelæggelsesvåben og vurderingen af, at våbeninspektionerne var forgæves og udsigtsløse, hvilket var i strid med oplysningerne fra UNMOVIC og IAEA.

I nogle tilfælde var der tale om, at regeringen "strammede" de oplysninger, som regeringen havde modtaget, og de vurderinger den gjorde sig, da disse blev videregivet til Folketinget og Nævnet. Det gjaldt spørgsmålet om Iraks beholdning af masseødelæggelsesvåben, hvor FE's vurderinger om, at der ikke fandtes sikre beviser, men at det vurderedes, at Irak havde våben, ændredes til, statsministerens sikre erklæring om, at "Det er noget vi ved." Undervejs var vurderingen blevet strammet og gjort mere sikker af embedsværket. Regeringen strammede også vurderingen af våbeninspektørernes effektivitet, hvor UNMOVIC-chefen Hans Blix' erklæring om, at der var mangler i irakernes oplysninger, men at der var fremskridt i samarbejdet, og at arbejdet kunne færdiggøres inden for en overskuelig tid, i løbet af processen blev ændret til, at samarbejdet var sporadisk og inspektionerne var "forgæves" og "udsigtsløs". Dette var ikke en faglig, men politisk vurdering, der skyldtes, at den militære tidsplan nærmede sig sin deadline.

Spørgsmålet om Iraks terrorkontakter er mere kompliceret. Bortset fra nogle tidlige ubekræftede forlydender efter 11. september, var kilderne enige om, at der ikke var nogen beviser for, at det irakiske regime havde et operativt samarbejde med al-Qaeda. Internt delte embedsværket denne opfattelse, men tilføjede, at regimet havde støttet palæstinensiske terrorister. På et senere tidspunkt vurderede embedsmænd i Udenrigsministeriet, at USA måtte have beviser for påstandene om terrorkontakter. Da processen blev afsluttet og regeringen besluttede at gå i krig, erklærede statsministeren, at Irak sandsynligvis havde kontakter til terrorister. Det er vigtigt at skelne mellem konkrete kontakter med al-Qaeda (som der ikke fandtes beviser på) og terrorister generelt. Irak havde erklæret sin støtte til palæstinensiske terrorister, og senere viste det sig, at de irakiske efterretningstjenester havde samarbejdet tæt med en række regionale terrorgrupper.

Der er enkelte eksempler på, at de oplysninger og vurderinger, som regeringen forelagde Det Udenrigspolitiske Nævn, var i strid med de oplysninger, som regeringen havde modtaget, og de overvejelser den gjorde sig internt. Statsministeren og udenrigsministeren erklærede gentagne gange i Nævnet, at målet med aktionen mod Irak var afvæbningen af regimets masseødelæggelsesvåben, men det fremgår både af ambassadeindberetninger og andre oplysninger samt interne notater, at USA's mål var regimeskift. Dette bekræftedes af britiske kilder, der gjorde det klart, at det ikke var realistisk at skelne mellem de to mål. Regeringen gav også udtryk i Nævnet for, at USA oprigtigt fulgte en multilateral linje (FN-sporet), og at målet var en fredelig afvæbning af Irak. Dette var imidlertid ikke i overensstemmelse med en række indberetninger og interne vurderinger, der gjorde det klart, at Bush-administrationen ikke havde nogen tillid til, at Saddam Hussein ville lade sig afvæbne frivilligt, og at den hele tiden planlagde et regimeskift i Baghdad.

Forløbet frem til invasionen var en langvarig proces, der strakte sig fra Kabuls fald og præsident Bushs "Axis of Evil"-tale i januar 2002 til angrebet på Dora Farm den 19. marts 2003 (Washington-tid). Da regeringen frem til den sidste uge inden krigen ikke vidste, hvordan processen ville ende, havde den brug for at skaffe sig et manøvrerum og valgmuligheder. Fra september 2002, hvor USA forpligtigede sig på FN-sporet, holdt regeringen muligheden åben for, at den kunne basere dansk deltagelse i en eventuel militær aktion på de tidligere resolutioner (678 og 687). Regeringen orienterede dog ikke Nævnet om, at den endelige afgørelse var en "rent politisk vurdering" og ikke juridisk, sådan som Udenrigsministeriets Folkeretskontor bemærkede i sit første notat om Irak. Med andre ord, vurderingen om, at regeringen kunne bygge på de tidligere resolutioner, var ikke en juridisk slutning, men var forårsaget af den internationale situation i marts 2003: USA ville gå i krig uden opbakning fra Sikkerhedsrådet.

Det begreb, som regeringen systematisk anvendte fra november 2002 for at holde sine handlemuligheder åbne, var "FN-forankring". En embedsmand bemærkede internt, at begrebet var åben for fortolkning, og statsministeren understregede overfor præsi-

dent Bush, at han havde anvendt det ”in order not to be too specific.” Uanset hvad det endelige udfald blev – om Sikkerhedsrådet bemyndigede en aktion, eller om USA gik i krig uden opbakning i FN – kunne regeringen argumentere for, at det var forankret i FN. Hvor statsministeren tidligt i forløbet antydede muligheden for, at man kunne anvende de tidligere resolutioner som grundlag og i øvrigt undgik at definere begrebet, fremgik det af udenrigsministerens erklæringer overfor Det Udenrigspolitiske Nævn, at det var hans forståelse, at ”FN-forankring” betød, at Sikkerhedsrådet skulle tage beslutningen. Selvom Sikkerhedsrådet ikke kunne blive enig og opgav at tage en beslutning i form af en ny resolution, støttede udenrigsministerens regeringens beslutning om at følge USA med henvisning til de tidligere resolutioner. Dermed gav udenrigsministeren Nævnet en fejlagtig opfattelse af regeringens overvejelser.

Forskellige bedømmelser af FN-forankring

	14. marts 2003	15. marts 2003
Tidligere resolutioner som juridisk grundlag bedømmes som	”mindre klare FN-forankring”	”klart forankret i FN”

Skemaet ovenfor viser, hvornår Udenrigsministeriet ændrede sin vurdering af, at beslutningen om at gå i krig på grundlag af de tidligere resolutioner, var forankret i FN. Inden for 24 timer ændrede ministeriet bedømmelsen fra, at der var tale om en ”mindre klare” til ”klart” forankret.

Regeringen orienterede ikke Det Udenrigspolitiske Nævn om de overvejelser, den havde gjort sig om de mulige regionale konsekvenser af en krig i Irak. Tidligt i forløbet modtog regeringen vurderinger fra blandt andet FE, der forudså, at en krig kunne destabilisere regionen, opløse den irakiske stat, udløse terror og kræve en langvarig involvering. Dette scenarie går igen i de tidlige interne overvejelser. Disse vurderinger kom imidlertid ikke til Det Udenrigspolitiske Nævns kendskab. Senere i forløbet synes overvejelserne om de mulige følger af en krig at være ophørt. I stedet var regeringens interne overvejelser domineret af operationelle spørgsmål: Hvilket bidrag kunne Danmark stille? På hvilket juridisk grundlag kunne dansk

deltagelse baseres? Hvordan endte FN-sporet? Hvad ville USA (og UK) beslutte? Hvordan ville en køreplan for dansk deltagelse se ud?

Regeringens vurderinger over tid

Masse- ødelæggelses- våben	Ingen trussel	Uvist om Irak har masseødelæggelsesvåben	Irak har masseødelæggelsesvåben
Juridisk Grundlag	Muligvis kan tidligere resolutioner bruges	Beslutning skal træffes af Sikkerhedsrådet	1441 styrker bemyndigelse i tidligere resolutioner
Våben- Inspektioner	Irak gives mere tid	Sikkerhedsrådet bestemmer hvor lang tid	Skal afsluttes nu

Regeringens erklæringer til Det Udenrigspolitiske Nævn ændrede sig i takt med, at den internationale situation vedrørende Irak udviklede sig. Kort efter den 11. september oplyste den daværende udenrigsminister Mogens Lykketoft til Nævnet, at Iraks masseødelæggelsesvåben ikke udgjorde nogen trussel, og i efteråret 2002 erklærede udenrigsminister Per Stig Møller, at beviserne for masseødelæggelsesvåben var usikre. Men da regeringen besluttede at følge USA i krig, slog statsministeren fast, at der ikke var nogen tvivl, om Irak havde masseødelæggelsesvåben. Mens statsministeren allerede i september 2002 luftede muligheden for at basere en aktion på de tidligere resolutioner, og udenrigsministeren holdt fast i, at det var Sikkerhedsrådet, der skulle tage beslutningen, var de ved afgørelsen enige om, at resolution 1441 styrkede bemyndigelsen i de tidligere resolutioner. Og mens regeringen havde støttet, at våbeninspektørerne fik mere tid til arbejdet, og udenrigsministeren understregede, at det var Sikkerhedsrådet, der bestemte, hvor længe processen skulle vare, slog regeringen til sidst fast, at processen skulle afsluttes. Beslutningen blev afgjort af den militære køreplan, der gjorde, at opbygningen i regionen var afsluttet, og temperatur og vejr snart ville vanskeliggøre militære operationer.

Motiver til beslutningen

Statsminister Anders Fogh Rasmussen lagde ikke skjul på sine be-
væggrunde til beslutningen om dansk militær deltagelse. Han un-

derstregede flere gange i sine offentlige ytringer – f. eks. i sin tiltrædelsestale, nytårstalen i 2002, talen ved Folketingets åbning den 1. oktober 2002 og i de otte statslederes læserbrev – at det var af afgørende vigtighed for regeringen, at Danmark støttede USA. Dette er i overensstemmelse med hans interne udtalelser og notater, hvor han understregede, at Danmark skulle være på demokratiets side, at det ikke måtte komme til et løftebrud i forhold til USA, og at Danmarks sikkerhed ikke kunne bygge på de europæiske allierede alene. Endelig fremlagde statsministeren sine overvejelser i en kronik kort efter krigens start, hvor han argumenterede for, at Danmarks sikkerhed blev garanteret af USA, at Danmark til gengæld måtte bidrage til den fælles sikkerhed, og at beslutningen var et brud med det, som han kaldte den tidligere passive tilpasningspolitik. Den danske militære deltagelse i Irakkrigen var således en del af en nyorientering af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i tiden efter den 11. september 2001.

Ydre påvirkninger

Danmark deltog ikke i den internationale koalitions krig mod Irak på grund af den formodede trussel fra Irak. Den danske regering delte det internationale samfunds trusselsbillede: Det blev antaget, at det irakiske regime under Saddam Hussein fortsat besad lagre af masseødelæggelsesvåben i form af biologiske og kemiske våben og langtrækkende missiler. Disse våben blev anset for at udgøre en særlig fare, da de var i hænderne på et regime, der undertrykte sin egen befolkning, havde udløst erobningskrige og anvendt kemiske våben mod soldater og civile. Dette trusselsbillede udgjorde imidlertid ikke den vigtigste indflydelse på den danske regering; den kom fra den amerikanske administration, som efter terrorangrebene den 11. september 2001 fokuserede på truslen fra såkaldte 'slyngelstater', der havde masseødelæggelsesvåben og kontakter til terrorgrupper. Det var forholdet til USA, der var afgørende, hvilket også fremgik af statsministerens interne og offentlige erklæringer. Regeringen var påvirket af Storbritanniens stærke støtte til USA. Derimod spillede NATO, EU og FN en mindre rolle, da de alle var lammet af uenighed i synet på USA's politik.

Indre påvirkninger

Den danske beslutningsproces var karakteriseret af, at den var centraliseret omkring én person, statsminister Anders Fogh Rasmussen. Han synes kun at have rådført sig med få betroede rådgivere, såsom departementschef Nils Bernstein og beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen. Regeringsmøderne og møderne i Regeringens Sikkerhedsudvalg var karakteriseret ved, at statsministeren synes at have taget sine beslutninger på forhånd, de øvrige ministre synes at have haft begrænset indflydelse på beslutningerne, og der blev ikke lagt op til længere diskussioner. Der er ikke fundet tegn på, at statsministeren eller andre ministre rådførte sig med eksperter, der kunne bidrage med sikkerhedspolitiske vurderinger eller viden om Iraks historie og kultur.

Hvornår var tilsagnet bindende?

Dato	Svar til USA	Regeringsmøder	Meddelt Folketinget og offentligheden
21/9-2001			"Vi er med jer hele vejen." – PNR
14/12-2001			"Regeringen vil støtte USA hele vejen." – AFR
27/3-2002	"Danmark vil til sin tid utvivlsomt yde sin støtte." Forudsætter beviser for masseødelæggelsesvåben. – AFR til Wolfowitz		
9/9-2002	Hvis ikke Sikkerhedsrådet bliver enig, "other necessary means might be called for" – AFR til præsident Bush		
21-22/11-2002	Regering vil tilbyde militært bidrag, forudsætter folketingsbeslutning og FN-forankring		UPN orienteres 20/11-2002
10/1-2003	Regeringen vil sende officer til US Central Command		UPN orienteres 7/1-2003

Dato	Svar til USA	Regeringsmøder	Meddelt Folketinget og offentligheden
30/1-2003		Vil inkorporere styrkebidraget i planlægning; stort set umuligt på et senere tidspunkt at træde tilbage fra dansk deltagelse; forudsætter FN-forankring – AFR	UPN orienteres 31/1-2003 Fælleserklæring: "Europa og Amerika må stå sammen." – AFR
1/2-2003	Positivt svar til USA om at inkorporere styrkebidraget i planlægningen		
7/3-2003		"DK må ikke komme ud i løftebrud ift USA" – AFR	
13/3-2003	Deltagelse afhænger af Folketingets godkendelse og FN-forankring		
14/3-2003	Det rigtige vil være hvis Danmark deltager militært – AFR til Bush	"Vi må ikke svigte USA i Irak", forudsætter FN-forankring – AFR	
17/3-2003		Danmark må melde sig på demokratiets side – AFR	
18/3-2003	Danmark deltager med maritimt bidrag		UPN orienteres 18/3-2003

Spørgsmålet om, hvornår regeringens udmeldinger var bindende, afhænger af hvilket forum, der er tale om, og hvad modtagerens subjektive perception var. De to statsministre Poul Nyrup Rasmussen og Anders Fogh Rasmussen erklærede begge i kølvandet på den 11. september, at Danmark ville støtte USA hele vejen. Spørgsmålet er, hvordan udsagnene skulle tolkes: Var der tale om, at Danmark ville følge USA uanset hvad, eller var der betingelser knyttet til udmeldingen? Det er vanskeligt at fastslå, om en offentlig erklæring var bindende, da det afhang af, hvordan den blev tolket.

Hvad angår de svar, som regeringen i fortrolighed gav USA, afhænger det af, hvordan amerikanerne opfattede dem. Regeringen sørgede løbende for at oplyse de amerikanske embedsmænd om, at de danske svar afhang af Folketingets godkendelse, og at der var tale om FN-forankring. Anders Fogh Rasmussen meddelte selv præsident Bush i begyndelsen af september 2002, at en even-

tuel aktion kunne være baseret på bemyndigelserne i de tidligere resolutioner (678 og 687). Bush-administrationen kan næppe have opfattet statsministerens udsagn til Wolfowitz i marts 2002 og den positive danske tilkendegivelse i november 2002 om at give et militært bidrag som bindende. Regeringens svar den 1. februar 2003 om, at man var villig til at lade bidraget indgå i de militære forberedelser, må have været opfattet mere forpligtigende af USA.

Det vigtigste er muligvis, hvornår regeringen selv opfattede sine udmeldinger som bindende. Det afgørende tidspunkt synes at være den 30. januar 2003, hvor statsministeren på mødet i Regeringens Sikkerhedsudvalg slog fast, at det ville være stort set umuligt på et senere tidspunkt at træde tilbage fra dansk deltagelse. Det blev senere bekræftet af Anders Fogh Rasmussen, da han på regeringsmøder i marts understregede, at regeringen skulle stå ved sit løfte til USA.

Det er indtrykket, at statsministeren og udenrigsministeren havde forskellige syn på situationen: Udenrigsministeren udtrykte sig mere forsigtigt end statsministeren i Det Udenrigspolitiske Nævn vedrørende Iraks masseødelæggelsesvåben; og udenrigsministeren definerede flere gange "FN-forankring", mens statsministeren afviste at begive sig ud i spekulationer. Der er tegn på, at statsministeren og udenrigsministeren fulgte forskellige "spor", hvor udenrigsministeren lagde mere vægt på FN og diplomatiet, mens statsministeren så mere i en transatlantisk retning.

Fortidens skygge

Danmark havde støttet den FN-sanktionerede Golfkrig i 1991 og den efterfølgende amerikansk-britiske inddæmning af Irak, som omfattede håndhævelsen af flyveforbudszoner og Operation Desert Fox i 1998. Den lære, der blev draget, var, at man ikke kunne stole på Saddam Hussein, og at han kun havde respekt for magt. Beslutningstagerne var også optaget af tidligere erfaringer med den irakiske leder, der havde udløst to krige og havde anvendt kemiske våben mod iranske styrker og sin egen befolkning. Det var imidlertid ældre konflikter, som statsminister Anders Fogh Rasmussen henviste til i sin argumentation for Danmarks militære

deltagelse. Det var samarbejdspolitikken under den tyske besættelse og fodnotepolitikken i 1980'erne, hvor oppositionen med Socialdemokratiet i spidsen tog forbehold for en række af NATO's beslutninger. Ifølge statsministerens opfattelse, var disse begivenheder udtryk for eftergivenhed og svaghed fra den danske regerings side. Den aktivistiske danske udenrigspolitik, som deltagelsen i Irakkrigen var en del af, havde som formål at udviske indtrykket af de tidligere danske svigt.

Fremtidens skygge

Regeringen regnede med flere positive konsekvenser af beslutningen om dansk militær deltagelse i Irak. Først og fremmest var det statsministerens håb, at de transatlantiske bånd ville blive styrket af beslutningen. Dette var af afgørende vigtighed, da Danmarks sikkerhed i statsministerens optik kun kunne garanteres af den eneste tilbageværende supermagt, USA. Muligvis var det også beslutningstagernes forhåbning, at beslutningen ville give den danske regering øget adgang til den amerikanske administration. Regeringen regnede med yderligere gevinster i form af fred og sikkerhed i regionen, ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben og styrkelse af den internationale retsorden, men disse gevinster synes at have været af sekundær betydning i forhold til det transatlantiske forhold. Blandt de mulige omkostninger ved dansk deltagelse i konflikten kan nævnes et dårligere forhold til de europæiske lande i NATO og EU, der var modstandere af den USA-ledede operation.

Kilder og litteratur

Statslige arkiver

Forsvarets Efterretningstjenestes arkiv.

Forsvarsministeriets arkiv.

Irak- og Afghanistankommissionens arkiv (Justitsministeriet).

Statsministeriets arkiv.

Udenrigsministeriets arkiv.

Private og ikke-statslige arkiver

Anders Fogh Rasmussens privatarkiv.

Krigsudredningens arkiv.

Per Stig Møllers privatarkiv.

Socialdemokratiets Arkiv, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

Interviews

Anders Fogh Rasmussen.

Mogens Lykketoft.

Per Stig Møller.

Anonyme embedsmænd.

Publiceret kildemateriale

Albright, Madeleine (2000). "Explanation of Containment", *Meet the Press*, 2. januar 2000. I: John J. Ehrenberg, Patrick McSherry, José Ramón Sánchez og Caroleen Marji Sayej (red.) (2010), *The Iraq Papers*, s. 38-39. New York: Oxford University Press.

Aznar, José Maria, José Manuel Durão Barroso, Silvio Berlusconi,

- Tony Blair, Václav Havel, Peter Medgyessy, Leszek Miller, Anders Fogh Rasmussen (2003). "Europe and America must stand united", 30. januar 2003. I: John J. Ehrenberg, Patrick McSherry, José Ramón Sánchez og Caroleen Marji Sayej (red.) (2010), *The Iraq Papers*, s. 124-125. New York: Oxford University Press.
- Baker, James A. (2002). "The Right Way to Change a Regime", *New York Times*, 25. august 2002. I: John J. Ehrenberg, Patrick McSherry, José Ramón Sánchez og Caroleen Marji Sayej (red.) (2010), *The Iraq Papers*, s. 70-75. New York: Oxford University Press.
- Blix, Hans (2003). "Briefing to the Security Council, 14 February 2003: An update on inspections". http://www.un.org/Depts/unmovic/new/pages/security_council_briefings.asp#6 (14. februar 2018).
- Blix, Hans (2003). "Security Council 7 March 2003. Oral introduction of the 12th quarterly report of UNMOVIC Executive Chairman Dr. Hans Blix". <http://www.un.org/Depts/unmovic/SC7as-delivered.htm> (28. februar 2003).
- Blix, Hans (2003). "The Security Council, 27. januar 2003: An Update on Inspection". <http://www.un.org/Depts/unmovic/Bx27.htm> (2. januar 2018).
- Blix, Hans og Mohamed ElBaradei (2003). "UNMOVIC and IAEA Briefings to the Security Council", 7. marts 2003. I: Craig R. Whitney (red.) (2005), *The WMD Mirage, Iraq's Decade of Deception and America's False Premise for War*, s. 152-165. New York: Public Affairs.
- Blix, Hans og Mohamed ElBaradei (2003). "UNMOVIC and IAEA Progress Reports on U.N. Inspections of Weapons of Mass Destruction Sites in Iraq", 14. februar 2003. I: Craig R. Whitney (red.) (2005), *The WMD Mirage, Iraq's Decade of Deception and America's False Premise for War*, s. 112-124. New York: Public Affairs.
- Bush, George W. (2002). "Address to the United Nations General Assembly", 12. september 2002. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html> (9. oktober 2017).
- Bush, George W. (2002). "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point", 1. juni 2002. <https://georgewbush-white>

- house.archives.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html (4. september 2017).
- Bush, George W. (2002). "President Delivers State of the Union Address", 29. januar 2002. www.georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.html (1. september 2017).
- Bush, George W. (2002). "Speech Outlining Iraqi Threat, Cincinnati, Ohio", 7. oktober 2002. I: John J. Ehrenberg, Patrick McSherry, José Ramón Sánchez og Caroleen Marji Sayej (red.) (2010), *The Iraq Papers*, s. 85-91. New York: Oxford University Press.
- Bush, George W. (2003). "Announcement of the Start of Operation Iraqi Freedom", 19. marts 2003. I: John J. Ehrenberg, Patrick McSherry, José Ramón Sánchez og Caroleen Marji Sayej (red.) (2010), *The Iraq Papers*, s. 114-115. New York: Oxford University Press.
- Bush, George W. (2003). "Excerpt from President George W. Bush's State of the Union Address", 28. januar 2003, uddrag. I: Craig R. Whitney (red.) (2005), *The WMD Mirage, Iraq's Decade of Deception and America's False Premise for War*, s. 71-76. New York: Public Affairs.
- Bush, George W. (2003). "President George W. Bush Discusses Iraq in National Press Conference, The East Room", 6. marts 2003. I: Craig R. Whitney (red.) (2005), *The WMD Mirage, Iraq's Decade of Deception and America's False Premise for War*, s. 140-151. New York: Public Affairs.
- Bush, George W. (2003). "President George W. Bush Speaks at AEI's Annual Dinner", 28. februar 2003. www.aei.org/publication-george-w-bush-speaks-at-aei-annual-dinner/ (7. februar 2018).
- Cheney, Dick (2002). "Speech at Veterans of Foreign Wars 103rd National Convention, Nashville, Tennessee", 26. august 2002, uddrag. I: John J. Ehrenberg, Patrick McSherry, José Ramón Sánchez og Caroleen Marji Sayej (red.) (2010), *The Iraq Papers*, s. 75-80. New York: Oxford University Press.
- CIA (2002). "C.I.A. Letter to Senate on Baghdad's Intentions", 7. oktober 2002. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB80/wmd17.pdf> (13. oktober 2017).
- CIA (2002). "Iraq's Weapons of Mass Destruction Programs", ok-

- tober 2002. I: Prados, John (2004), *Hoodwinked. The Documents That Reveal How Bush Sold Us a War*, s. 51-76.
- Clinton, Bill (1998). "Explanation of Iraq Strike", 16. december 1998. I: John J. Ehrenberg, Patrick McSherry, José Ramón Sánchez og Caroleen Marji Sayej (red.) (2010), *The Iraq Papers*, s. 33-38. New York: Oxford University Press.
- "Declaration of Russia, Germany, and France on War with Iraq", 5. marts 2003. I: John J. Ehrenberg, Patrick McSherry, José Ramón Sánchez og Caroleen Marji Sayej (red.) (2010), *The Iraq Papers*, s. 142-143. New York: Oxford University Press.
- Defense Intelligence Agency (2002). "Chemical Warfare (CW) Program", 2002. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB80/wmd12.pdf> (13. oktober 2017).
- Defense Intelligence Agency (2002). "Global Threats and Challenges", 6. februar 2002. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/2486/2002-02-04%20from%20Thomas%20Wilson%20re%20Global%20Threat%20Testimony%20with%20Attachments.pdf> (2. august 2018).
- EU (2002). "Copenhagen European Council 12 and 13 December 2002 Presidency Conclusions", 14. december 2002. www.europa.eu/rapid/press-release_DOC-02-15_en.htm (1. december 2017).
- EU (2003). "Extraordinary European Council Brussels 17 February 2003", 21. februar 2003. www.consilium.europa.eu/media/20895/extraordinary-european-council-brussels-17-february-2003.pdf (19. februar 2003)
- FBI (2004). "Case # 315E-HQ-1448534", 11. juni 2004, afhøringsrapport. <https://vault.fbi.gov/Saddam%20Hussein/Saddam%20Hussein%20Part%202%20of%202/view> (23. maj 2018).
- FBI (2004). "Case # 315E-HQ-1448534", 13. februar 2004, afhøringsrapport. <https://vault.fbi.gov/Saddam%20Hussein/Saddam%20Hussein%20Part%202%20of%202/view> (23. maj 2018).
- FBI (2004). "Case # 315E-HQ-1448534", 28. juni 2004, afhøringsrapport. <https://vault.fbi.gov/Saddam%20Hussein/Saddam%20Hussein%20Part%202%20of%202/view> (23. maj 2018).
- FE (2002). "Den sikkerhedspolitiske situation – en risikovurdering til brug for Forsvarets konceptarbejde", 4. marts 2002. Afklassificeret 16. april 2004. <https://fe-ddis.dk/SiteCollectionDocu>

- ments/FE/Nyhedsarkiv/pressemeddelse%2019042004%20bilag/dokument01.pdf (14. marts 2018).
- FE (2002). "Iraks masseødelæggelsesvåben", 22. oktober 2002, temasignal nr. 174/02. Afklassificeret 17. april 2004. <https://fe-ddis.dk/SiteCollectionDocuments/FE/Nyhedsarkiv/pressemeddelse%2019042004%20bilag/dokument05.pdf> (14. marts 2018).
- FE (2002). "Masseødelæggelsesvåben", 31. juli 2002. Afklassificeret 17. april 2004. <https://fe-ddis.dk/SiteCollectionDocuments/FE/Nyhedsarkiv/pressemeddelse%2019042004%20bilag/dokument02.pdf> (14. marts 2018).
- FE (2002). "Opdateret trusselsvurdering vedrørende et muligt dansk styrkebidrag til eventuel indsættelse i operationer i nærheden af Den Persiske Golf", 3. oktober 2002. Afklassificeret 17. april 2004. <https://fe-ddis.dk/SiteCollectionDocuments/FE/Nyhedsarkiv/pressemeddelse%2019042004%20bilag/dokument04.pdf> (14. marts 2018).
- FE (2002). "Trusselsvurdering vedrørende et muligt dansk styrkebidrag til eventuel indsættelse i operationer i nærheden af Den Persiske Golf", 27. august 2002. Afklassificeret 17. april 2004. <https://fe-ddis.dk/SiteCollectionDocuments/FE/Nyhedsarkiv/pressemeddelse%2019042004%20bilag/dokument03.pdf> (14. marts 2018).
- FE (2003). "Trusselsvurderinger for eventuel indsættelse af danske bidrag i relation til en mulig militær operation mod Irak", 15. marts 2003. Afklassificeret 17. april 2004. <https://fe-ddis.dk/SiteCollectionDocuments/FE/Nyhedsarkiv/pressemeddelse%2019042004%20bilag/dokument09.pdf> (14. marts 2018).
- Feith, Douglas J. (2003). "Info Memo", 8. januar 2003. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/2446/2001-10-23%20from%20Doug%20Feith%20re%20ABM%20Treaty%20Impact%20on%20US%20Missile%20Defense%20Program.pdf> (8. marts 2018).
- FN (1990). "Resolution 660", vedtaget af FN's Sikkerhedsråd 2. august 1990. www.unscr.com/files/1990/00660.pdf (9. august 2017).
- FN (1990). "Resolution 661", vedtaget af FN's Sikkerhedsråd 6. august 1990. www.unscr.com/files/1990/00661.pdf (10. august 2017).

- 2017).
- FN (1990). "Resolution 678", vedtaget af FN's Sikkerhedsråd 29. november 1990. www.unscr.com/files/1990/00678.pdf (9. august 2017).
- FN (1991). "Resolution 687", vedtaget af FN's Sikkerhedsråd 3. april 1991. www.unscr.com/files/1991/00687.pdf (11. august 2017).
- FN (1997). "Resolution 1134", vedtaget af FN's Sikkerhedsråd 23. oktober 1997. www.unscr.com/files/1997/01134.pdf (14. august 2017).
- FN (1998). "Resolution 1154", vedtaget af FN's Sikkerhedsråd 2. marts 1998. www.unscr.com/files/1998/01154.pdf (17. august 2017).
- FN (1998). "Resolution 1194", vedtaget af FN's Sikkerhedsråd 9. september 1998. www.unscr.com/files/1998/01194.pdf (21. august 2017).
- FN (1998). "Resolution 1205", vedtaget af FN's Sikkerhedsråd 5. november 1998. www.unscr.com/files/1998/01205.pdf (21. august 2017).
- FN (1998). "UNSCOM Main Achievements", marts 1998. www.un.org/Depts/unscom/Achievements/achievements.html (11. august 2017).
- FN (1999). "Resolution 1284", vedtaget af FN's Sikkerhedsråd 17. december 1999. www.unscr.com/files/1999/01284.pdf (25. august 1999).
- FN (1999). "United Nations Special Commission UNSCOM", december 1999. <http://www.un.org/Depts/unscom/unscom.htm#ESTABLISH> (11. august 2017).
- FN (2002). "Resolution 1441", vedtaget af FN's Sikkerhedsråd 8. november 2002. www.unscr.com/files/2002/01441.pdf (7. november 2017).
- FN (2003). "Unresolved Disarmament Issues. Iraq's Proscribed Weapons Programmes", 6. marts 2003, UNMOVIC Working document. http://www.un.org/Depts/unmovic/new/documents/cluster_document.pdf (5. september 2018).
- Folketinget (1998). "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 114: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", 18.

- februar 1998, folketingsåret 1997-1998, 1. samling. <https://beta.folketingstidende.dk/ebog/19971F?s=4217> (23. november 2018).
- Folketinget (1998). "B 114 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", 17. februar 1998, folketingsåret 1997-1998, 1. samling. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19971/beslutningsforslag_som_fremsat/b114.htm (17. august 2017).
- Folketinget (1998). "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 114: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", 17. februar 1998, folketingsåret 1997-1998, 1. samling. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19971/beslutningsforslag_som_fremsat/b114.htm (17. august 2017).
- Folketinget (1998). "Førstebehandling af beslutningsforslag nr. B 114: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", 17. februar 1998, folketingsåret 1997-1998, 1. samling. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19971/beslutningsforslag_som_fremsat/b114.htm (16. august 2017).
- Folketinget (1999). "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 88: Forslag til folketingsbeslutning om ophævelse af Irak-mandatet", 11. maj 1999, folketingsåret 1998-1999. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19981/beslutningsforslag_som_fremsat/b88.htm (25. august 2017).
- Folketinget (1999). "B 88 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om ophævelse af Irak-mandatet", 3. februar 1999, folketingsåret 1998-1999. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19981/beslutningsforslag_som_fremsat/b88.htm (25. august 2017).
- Folketinget (2003). "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 18. marts 2003, folketingsåret 2002-2003. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/20021/beslutningsforslag_som_fremsat/b118.htm (22. marts 2018).
- Folketinget (2003). "F 14: Forespørgsel til statsministeren og udenrigsministeren om sikring af afvikling af Iraks masseødelæggelsesvåben", 14. november 2002, folketingsåret 2002-2003. <http://>

- webarkiv.ft.dk/doc.aspx?/samling/arkiv.htm (25. oktober 2017)
- Folketinget (2003). "F 3: Forespørgsel til statsministeren og udenrigsministeren om et militært angreb på Irak", 14. november 2002, folketingsåret 2002-2003. <http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/20021/foespoergsel/F3.htm> (25. oktober 2017)
- Folketinget (2003). "Svar på § 20-spørgsmål: Om den danske regering vil sende danske soldater i krig i Irak", 5. februar 2003, spørgsmål nr. S 1751, folketingsåret 2002-2003. <http://webarkiv.ft.dk/?/samling/arkiv.htm> (24. januar 2018).
- Folketinget (2003). "Svar på § 20-spørgsmål: Om der er hjemmel i FN-pagten til angreb på Irak uden Sikkerhedsrådets sanktionering", 22. januar 2003, spørgsmål nr. S 1431, folketingsåret 2002-2003. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/20021/spor_sv/S1431.htm (24. januar 2018).
- Folketinget (2003). "Svar på § 20-spørgsmål: Om hvordan USA påtænker at ville erklære krigen mod Irak for startet", 5. februar 2003, spørgsmål nr. S 1750, folketingsåret 2002-2003. <http://webarkiv.ft.dk/?/samling/arkiv.htm> (24. januar 2018).
- Folketinget (2003). "Svar på § 20-spørgsmål: Om løsning af Irakkrisen, hvis FN's Sikkerhedsråd ikke støtter amerikansk angreb", 12. marts 2003, spørgsmål nr. S 2351, folketingsåret 2002-2003. <http://webarkiv.ft.dk/?/samling/arkiv.htm> (24. januar 2018).
- Folketinget (2003). "Svar på § 20-spørgsmål: Om, hvor aggressivt USA optræder overfor Irak, uden at det signalerer, at USA under alle omstændigheder vil føre krig", 27. november 2002, spørgsmål nr. S 803, folketingsåret 2002-2003. <http://webarkiv.ft.dk/?/samling/arkiv.htm> (24. januar 2018).
- Foreign and Commonwealth Office (2002). "Iraq briefing for the Parliamentary Labour Party", 5. marts 2002. www.iraqinquiry.org.uk/media/242496/2002-03-06-letter-sedwill-to-rycroft-iraq-cabinet-discussion-attaching-iraq-briefing-for-the-parliamentary-labour-party.pdf (22. september 2017).
- Foreign and Commonwealth Office (2003). "Iraq – Its Infrastructure of Concealment, Deception and Intimidation", januar 2003. <http://fas.org/irp/world/iraq/uk103.pdf> (1. februar 2018).
- Gallup (2003). "Danskernes syn på Irak-krisen", 2003, Ugens Gallup, nr. 7. http://www2.tns-gallup.dk/tns_gallup/ugens_gallup/

- tekst/ug_07_03.pdf (25. oktober 2018).
- Gallup (2005). "Danmarks tilstedeværelse i Irak, frygten for terror, George Bushs besøg i Danmark (Julio5)", 2005, Ugens Gallup, nr. 12. http://www2.tns-gallup.dk/tns_gallup/ugens_gallup/tekst/ug_12_05.pdf (25. oktober 2018).
- Gallup (2006). "Irak-krigen (oktober 2006)", 2006, Ugens Gallup, nr. 22. http://www2.tns-gallup.dk/tns_gallup/ugens_gallup/tekst/UG_22_06_Irak-krigen.pdf (25. oktober 2018).
- Gallup (2007). "Danskerne om den danske mission i Irak (juni-juli 2007)", 2007, Ugens Gallup, nr. 22. http://www2.tns-gallup.dk/tns_gallup/ugens_gallup/tekst/UG_22_2007_De_danske_tropper_hjem_fra_Irak.pdf (25. oktober 2018).
- Hussein, Saddam (2001). "President Saddam Hussein's Letter To The American People", 16. september 2001. <http://www.americanrhetoric.com/speeches/sadaamhusseinopenlettertous.htm> (8. september 2017).
- Iraq Survey Group (2004). *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD*, 30. september 2004, bind 1. https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/DOC_0001156395.pdf (8. august 2017).
- Jones, J. L. (2001). "U.S. Military Responses in Iraq", 31. august 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/592/2001-09-10%20to%20General%20Jones%20re%20Iraq%20memo%20attachment.pdf> (2. august 2018).
- Khalilzad, Zalmay (2001). "National Security Strategy Review", 2. januar 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/2763/2001-05-29%20to%20Steve%20Cambone%20re%20Attachment.pdf> (2. august 2018).
- Kristol, William og Robert Kagan (1998). "Bombing Iraq Isn't Enough", *New York Times*, 30. januar 1998. I: John J. Ehrenberg, Patrick McSherry, José Ramón Sánchez og Caroleen Marji Sayej (red.) (2010), *The Iraq Papers*, s. 26-27. New York: Oxford University Press.
- National Intelligence Council (2002). "Iraq's Continuing Program for Weapons of Mass Destruction", oktober 2002. National Intelligence Estimate. I: Craig R. Whitney (red.) (2005), *The WMD Mirage, Iraq's Decade of Deception and America's False Premise*

- for War*, s. 17-29. New York: Public Affairs.
- National Intelligence Council (2002). "Iraq's Continuing Program for Weapons of Mass Destruction", 1. oktober 2002, National Intelligence Estimate. https://www.dni.gov/files/documents/Iraq_NIE_Excerpts_2003.pdf (13. oktober 2017).
- NATO (2002). "Prague Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague on 21 November 2002", 21. november 2002. <https://www.nato.int/docu/pr/2002/po2-127e.htm> (1. december 2017).
- NATO (2002). "Prague Summit Statement on Iraq issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague, Czech Republic", 21. november 2002. www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19551.htm (1. december 2017).
- NATO (2003). "NATO support to Turkey", 6. marts 2003. <https://www.nato.int/docu/update/2003/03-march/eo306a.htm> (8. februar 2018).
- Office of the Secretary of Defense (2002). "Sovereignty and Anticipatory Self-Defense", 24. august 2002. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/294/2002-08-24%20From%20OSD%20Policy%20re%20Sovereignty%20and%20Anticipatory%20Self-Defense.pdf> (2. august 2018).
- Powell, Colin L. (2003). "Secretary of State Colin L. Powell's Speech to the U.N. Security Council", 5. februar 2003. I: Craig R. Whitney (red.) (2005), *The WMD Mirage, Iraq's Decade of Deception and America's False Premise for War*, s. 77-106. New York: Public Affairs.
- Project for the New American Century (1997). "Statement of Principles", 3. juni 1997. I: John J. Ehrenberg, Patrick McSherry, José Ramón Sánchez og Caroleen Marji Sayej (red.) (2010), *The Iraq Papers*, s. 19-20. New York: Oxford University Press.
- Project for the New American Century (1998). "Letter to President Clinton", 26. januar 1998. I: John J. Ehrenberg, Patrick McSherry, José Ramón Sánchez og Caroleen Marji Sayej (red.) (2010), *The Iraq Papers*, s. 24-25. New York: Oxford University Press.
- Rice, Condoleezza (2001). "Policy Coordinating Committees", 24.

- april 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/2401/2001-04-24%20to%20Vice%20President%20et%20al%20re%20Poli-cy%20Coordinating%20Committees.pdf> (2. august 2018).
- Rice, Condoleezza (2002). "Iraq: Goals, Objectives, Strategy", ved-hæftet Condoleezza Rice, "Principals' Committee Review of Iraq Policy Paper", 29. oktober 2002. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/4136/2002-10-29%20From%20Condoleezza%20Rice%20re%20Principals'%20Committee%20Review%20of%20Iraq%20Policy%20Paper.pdf> (27. oktober 2017).
- Rumsfeld, Donald (2001). "Strategic Surprises", 9. juni 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/2767/2001-06-09%20to%20Paul%20Wolfowitz%20et%20al%20re%20S%20Strategic%20Sur-prises.pdf> (2. august 2018).
- Rumsfeld, Donald (2001). "Big Policy Issues", 23. april 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/891/2001-04-23%20re%20Big%20Policy%20Issues.pdf> (2. august 2018).
- Rumsfeld, Donald (2001). "Iraq", 5. september 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/1477/2001-09-05%20to%20Colin%20Powell%20re%20Iraq.pdf> (2. august 2018).
- Rumsfeld, Donald (2001). "Meeting with Secretary Bill Cohen and Don Rumsfeld", 21. maj 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/224/2001-05-21%20re%20Meeting%20with%20Bill%20Co-hen.pdf> (3. august 2018).
- Rumsfeld, Donald (2001). "Some Big Issues To Focus On", 22. maj 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/933/2001-05-22%20re%20Some%20Big%20Issues%20To%20Focus%20On.pdf> (2. august 2018).
- Rumsfeld, Donald (2001). "Strategic Guidance for the Campaign Against Terrorism", 3. oktober 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/134/2001-10-03%20To%20Deputy%20Sec-Def%20et%20al%20re%20Strategic%20Guidance%20for%20Campaign%20Against%20Terrorism.pdf> (2. august 2018).
- Rumsfeld, Donald (2001). "Supporting the Iraqi Opposition", 1. juli 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/314/2002-07-01%20to%20VP%20Cheney%20et%20al%20re%20Supporting%20the%20Iraqi%20Opposition.pdf> (2. august 2018).
- Rumsfeld, Donald (2001). "Threat Analysis", 27. februar 2001,

- vedhæftet "DCI's Worldwide Threat Briefing: National Security in a Changing World". <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/2734/2001-02-27%20To%20Andy%20Marshall%20Re%20Threat%20Analysis%20-%20Memo%20Attachment.pdf> (2. august 2018).
- Rumsfeld, Donald (2002). "Illustrative List of Recent Examples of French Opposition to the United States", 13. oktober 2002. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/302/Re%20Illustrative%20List%20of%20Recent%20Examples%20of%20French%20Opposition%20to%20the%20U.S.pdf> (1. august 2018).
- Rumsfeld, Donald (2002). "Iraq: An Illustrative List of Potential Problems to be Considered and Addressed", 15. oktober 2002. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/310/Re%20Parade%20of%20Horribles%2010-15-2002.pdf> (8. marts 2018).
- Rumsfeld, Donald (2002). "Testimony on Iraq", 13. september 2002. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/998/2002-09-13%20to%20Honorable%20Condoleezza%20Rice%20re%20Testimony%20on%20Iraq.pdf> (2. august 2018).
- Rumsfeld, Donald (2002). "Working with Europe", 17. august 2002. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/987/2002-08-17%20to%20Doug%20Feith%20re%20Working%20with%20Europe.pdf> (20. november 2017).
- "Spain, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and United States of America: Draft Resolution to Security Council", 7. marts 2003. I: John J. Ehrenberg, Patrick McSherry, José Ramón Sánchez og Caroleen Marji Sayej (red.) (2010), *The Iraq Papers*, s. 143-145. New York: Oxford University Press.
- Statsministeriet (2001). "Statsminister Anders Fogh Rasmussens redegørelse i Folketinget tirsdag den 4. december 2001", 4. december 2001. www.stm.dk/_p_7327.html (19. september 2017).
- Statsministeriet (2002). "Statsminister Anders Fogh Rasmussen taler ved FN's Generalforsamling", 12. september 2002. http://www.stm.dk/_p_7390.html (1. november 2017).
- Statsministeriet (2002). "Statsminister Anders Fogh Rasmussens Nytårstale 2002", 1. januar 2002. www.stm.dk/_p_7354.html (19. september 2017).
- Statsministeriet (2002). "Statsminister Anders Fogh Rasmussens

- tale ved Folketingets åbning tirsdag den 1. oktober 2002", 1. oktober 2002. http://www.stm.dk/_p_7367.html (23. oktober 2017).
- Statsministeriet (2003). "Hvad kan det nytte?" Kronik i *Berlingske Tidende* den 26. marts 2003", 26. marts 2003. http://www.stm.dk/_p_5364.html (28. marts 2018).
- Statsministeriet (2003). "Europa og Amerika må stå sammen, 30. januar 2003", 30. januar 2003. http://www.stm.dk/_p_5365.html (25. januar 2018)
- Statsministeriet (2003). "Statsministerens telefonsamtale med præsident Bush den 14. marts 2003", pressemeddelelse, 14. marts 2003. http://www.stm.dk/_p_6431.html (10. april 2018).
- Statsministeriet (2003). "Telefonsamtale mellem præsident George W. Bush og statsministeren", pressemeddelelse, 10. februar 2003. http://www.stm.dk/_p_6403.html (10. april 2018).
- Susser, Marc J. (2003). "Occupation and Postwar Government: Precedents and Options", 28. februar 2003. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/319/From%20Colin%20Powell%2003-01-2003.pdf> (8. marts 2018).
- The International Institute for Strategic Studies (2002). *Iraq's Weapons of Mass Destruction. A Net Assessment. An IISS Strategic Dossier*. London: IISS.
- U.K. Government (2002). "Iraq's Weapons of Mass Destruction. The Assessment of the British Government", 24. september 2002. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB80/wmd11.pdf> (13. oktober 2002).
- U.S. Congress (1998). "Iraqi Liberation Act", 31. oktober 1998, 105th Congress, Public Law 105-338. I: John J. Ehrenberg, Patrick McSherry, José Ramón Sánchez og Caroleen Marji Sayej (red.) (2010), *The Iraq Papers*, s. 30-33. New York: Oxford University Press.
- U.S. Congress (2002). "Joint Congressional Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces against Iraq", 16. oktober 2002, 107th Congress, Public Law 107-243. I: John J. Ehrenberg, Patrick McSherry, José Ramón Sánchez og Caroleen Marji Sayej (red.) (2010), *The Iraq Papers*, s. 92-95. New York: Oxford University Press.
- U.S. Department of Defense (2001). "Talking points for the Rums-

- feld-Franks meeting", 27. november 2001. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB326/doc08.pdf> (3. oktober 2017).
- U.S. Department of Defense (2001). "Tough Questions and Answers on Missile Defense", 18. maj 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/2406/2001-05-18%20from%20Susan%20Koch%20re%20Tough%20Questions%20and%20Answers%20on%20Missile%20Defense.pdf> (2. august 2018).
- U.S. Department of Defense (2002). "Reserve Mobilization 'Requirements' – SNOWFLAKE", 11. oktober 2002. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/2568/2002-10-11%20from%20David%20SC%20Chu%20re%20Reserve%20Mobilization%20Requirements.pdf> (27. oktober 2017).
- U.S. Department of Defense (2003). "Deputy Secretary Wolfowitz Interview with Sam Tannenhau, Vanity Fair", 9. maj 2003. <http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=2594> (27. September 2018).
- U.S. Department of State (2002). "A Decade of Deception and Defiance. Saddam Hussein's Defiance of the United Nation", 12. september 2002. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB80/wmd13.pdf> (31. juli 2018).
- U.S. Department of State (2002). *Final Report on the Transition to Democracy in Iraq*, november 2002, Democratic Principles Working Group. www.wadinet.de/news/dokus/transition_to_democracy.pdf (31. juli 2018).
- U.S. Department of State (2003). "The Future Of Iraq Project. Overview", 12. maj 2003. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB198/FOI%20Overview.pdf> (22. september 2017).
- U.S. Embassy London (1983). "Rumsfeld Mission: December 20 Meeting with Iraqi President Saddam Hussein", 21. december 1983. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/38/12-21-1983.%20Cable.%20Rumsfeld%20Mission%20-%20Dec%2020%20Meeting%20with%20Iraqi%20President%20Saddam%20Hussein.pdf> (2. august 2018).
- U.S. Government (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*, 17. september 2002. <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf> (6. september 2017).
- Wolfowitz, Paul (1997). "Rebuilding the anti-Saddam Coalition",

Wall Street Journal, 18. november 1997. I: John J. Ehrenberg, Patrick McSherry, José Ramón Sánchez og Caroleen Marji Sayej (red.) (2010), *The Iraq Papers*, s. 21-24. New York: Oxford University Press.

Aviser og nyhedsbureauer

Avisen.dk

Berlingske Tidende

Berlingske.dk

BT

CNN.com

Counterpunch

Djøfbladet

dr.dk

Ekstra Bladet

Fynsstiftstidende.dk

Information

Information.dk

Jyllands-Posten

Kristeligt Dagblad

Kristeligt-Dagblad.dk

Politiken

Ritzaus Bureau

The Guardian

The New York Times

The New Yorker

Vejle Amts Folkeblad

Wall Street Journal

Washington Post

Litteraturliste

Albright, Madeleine og Bill Woodward (2013). *Madam Secretary*.

Erindringer. København: Gads Forlag.

al-Khalil, Samir (1990). *Republic of Fear. The Inside Story of Sad-*

- dam's Iraq*. London: Hutchinson Radius.
- Anderson, Terry H. (2011). *Bush's Wars*. Oxford & New York: Oxford University Press.
- Andrew, Christopher og Vasili Mitrokhin (2006). *The Mitrokhin Archive II. The KGB and the World*. London: Penguin.
- Annan, Kofi og Nader Mousavizadeh (2012). *Interventions. A Life in War and Peace*. London: Penguin.
- Bachevich, Andrew J. (2002). *American Empire. The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*. Cambridge, Massachusetts og London: Harvard University Press.
- Bachevich, Andrew J. (2016). *America's War for the Greater Middle East. A Military History*. New York: Random House.
- Bamford, James (2005). *A Pretext for War. 9/11, Iraq, and the Abuse of America's Intelligence Agencies*. New York: Anchor Books.
- Best, Jr., Richard A. (2008). What the Intelligence Community Got Right About Iraq. *Intelligence and National Security* 23(3), s. 289-302.
- Bjerre, Michael, Jesper Larsen og Karl Erik Stougaard (2008). *Blindt ind i Basra. Danmark og Irakkrigen*. København: Gyldendal.
- Blair, Tony (2010). *A Journey*. London: Hutchinson.
- Blaydes, Lisa (2018). *State of Repression. Iraq under Saddam Hussein*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Blix, Hans (2004). *Afvæbningen af Irak*. København: Gyldendal.
- Bozo, Frédéric (2016). *A History of the Iraq Crisis. France, the United States, and Iraq, 1991-2003*. New York og Washington D.C.: Columbia University Press og Woodrow Wilson Center Press.
- Bozo, Frédéric (2017). "We Don't Need You": France, the United States, and Iraq, 1991-2003. *Diplomatic History* 41(1), s. 183-208.
- Bulloch, John & Harvey Morris (1991). *Saddam's War. The Origins of the Kuwait Conflict and the International Response*. London: Faber and Faber.
- Bush, George og Brent Scowcroft (1998). *A World Transformed*. New York: Alfred A. Knopf.
- Bush, George W. (2010). *Decision Points*. New York: Crown Publishers.
- Campbell, Alistair og Richard Stott (red.) (2008). *The Blair Years. Extracts from The Alistair Campbell Diaries*. London: Arrow

Books.

- Cheney, Dick og Liz Cheney (2011). *In My Time. A Personal and Political Memoir*. New York: Threshold Editions.
- Clarke, Richard C. (2004). *Against All Enemies. Inside America's War on Terror*. New York: The Free Press.
- Clinton, Bill (2004). *My Life*. London: Hutchinson.
- Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak (2010). *Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak*. Amsterdam: Boom.
- Committee of Privy Counsellors (2016). *The Report of the Iraq Inquiry*. 12 bind. London: House of Commons.
- Cook, Robin (2003). *The Point of Departure. Why One of Britain's Leading Politicians Resigned over Tony Blair's Decision to Go to War in Iraq*. London: Simon & Schuster.
- Daalder, Ivo H. og James M. Lindsay (2003). *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Dansk Institut for Internationale Studier (2005). *Nye trusler og militær magtanvendelse*. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Davies, Philip H. J. (2004). Intelligence Culture and Intelligence Failure in Britain and the United States. *Cambridge Review of International Affairs* 17(3), s. 495-520.
- Dawisha, Adeed (2011). *Iraq. A Political History from Independence to Occupation*. Princeton & London: Princeton University Press.
- DeFronzo, James (2010). *The Iraq War. Origins and Consequences*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Diamond, Larry (2004). What Went Wrong in Iraq? *Foreign Affairs* 83(5), s. 34-56.
- Dieterich, Sandra, Harwig Hummel og Stefan Marschall (2015). Bringing democracy back in: The democratic peace, parliamentary war powers and European participation in the 2003 Iraq War. *Cooperation and Conflict* 50(1), s. 87-106.
- Dobbins, James (2005). Iraq: Winning the Unwinnable War. *Foreign Affairs* 84(1), s. 16-25.
- Drogin, Bob (2008). *Curveball. Spies, Lies, and the Man Behind Them: The Real Reason America Went to War in Iraq*. London:

- Ebury Press.
- Dumbrell, John (2009). *Clinton's Foreign Policy. Between the Bushes, 1992-2000*. London og New York: Routledge.
- Dyson, Tim og Valeria Cetorelli (2017). Changing views on child mortality and economic sanctions in Iraq: a history of lies, damned lies and statistics. *BMJ Global Health* 2(2), s.1-5.
- Ehrenberg, John, J. Patrice McSherry, José Ramón Sánchez og Caroleen Marji Sayej (red.) (2010). *The Iraq Papers*. Oxford og New York: Oxford University Press.
- Elkjær, Bo (2008). *Kære statsminister! Løgnen om krigen i Irak*. København: Ekstra Bladets Forlag.
- Feith, Douglas J. (2008). *War and Decision. Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism*. New York: Harper.
- Fitzgerald, Michael og Richard Ned Lebow (2006). Iraq: The mother of all Intelligence Failures. *Intelligence and National Security* 21(5), s. 884-909.
- Freedman, Lawrence D. (2006). Writings of Wrongs. Was the War in Iraq Doomed From the Start? Review Essay. *Foreign Affairs* 85(1), s. 129-134.
- Frum, David (2003). *The Right Man. The Surprise Presidency of George W. Bush. An Inside Account*. New York: Random House.
- Gellman, Barton (2009). *Angler. The Cheney Vice Presidency*. New York: Penguin.
- Gilbert, Martin (1975). *Winston S. Churchill, Vol. IV 1917-1922*. London: Heinemann.
- Godal, Bjørn Tore, Mats Berdal, Gunhild Hoogensen Gjørsv, Torgeir Hagen, Kristian Berg Harpviken, Gro Nystuen, Sten Rynning, Astri Suhrke, Rolf Tamnes og Torunn Wimpelmann (2016). *En god alliert – Norge i Afghanistan 2001-2014*. Norges offentlige utredninger 2016, nr 8. Oslo: Departementernes sikkerhets- og serviceorganisasjon Informasjonsforvaltning.
- Gordon, Michael og Bernard Trainor (2005). *The Generals' War. The Inside of the First Gulf War* London: Atlantic Books.
- Gordon, Philip H. (2003). Bridging the Atlantic Divide. *Foreign Affairs* 82(1), s. 70-83.
- Greenstock, Jeremy (2017). *Iraq. The Cost of War*. London: Arrow

Books.

- Gümoes, Lise-Lotte Skovsager (2004). Irakkrigen i folkerettens skygge. *Juristen* 2004(3), s. 153-162.
- Hallenberg, Jan (2005). What Were the Bush Administration's Goals in Invading Iraq? I: Hallenberg, Jan og Håkan Karlsson (red.), *The Iraq War. European Perspectives on Politics, Strategy and Operations*, s. 21-37. London og New York: Routledge.
- Halper, Stefan og Jonathan Clarke (2004). *America Alone. The Neo-Conservatives and the Global Order*. Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- Halskov, Lars og Jacob Svendsen (2012). *Et land i krig. Hvordan Danmark blev krigsførende – og politikere og generaler famlede i blinde*. København: Politikens Forlag.
- Hayden, Michael V. (2016). *Playing to the Edge. American Intelligence in the Age of Terror*. New York: Penguin.
- Heilbrunn, Jacob (2008). *They Knew They Were Right. The Rise of the Neocons*. New York: Doubleday.
- Henderson, Simon (1991). *Instant Empire. Saddam Hussein's Ambition for Iraq*. San Francisco: Mercury House.
- Herspring, Dale R. (2008). *Rumsfeld's Wars. The Arrogance of Power*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Hoyle, Russ (2008). *Going to War. How Misinformation, Disinformation, and Arrogance Led America into Iraq*. New York: Thomas Dunne Books.
- Hughes-Wilson, John (2017). *On Intelligence. The History of Espionage and the Secret World*. London: Constable.
- Hurd, Ian (2017). *How to Do Things with International Law*. Princeton og Oxford: Princeton University Press.
- Institute for Defense Analyses (2007). *Iraqi Perspectives Project. Saddam and Terrorism: Emerging Insights from Captured Iraqi Documents*, bind 1. Alexandria, Virginia: Institute for Defense Analyses.
- Isikoff, Michael og David Corn (2007). *Hubris. The Inside Story of Spin, Scandal, and the Selling of the Iraq War*. New York: Broadway Books.
- Jensen, Michael Irving (2003). *Irak. Fra diktatur til demokrati?* Kø-

- benhavn: Lindhardt og Ringhof.
- Jensen, Sanne Aagaard og Jakob Linnet Schmidt (2019). Med hele vejen. En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Afghanistan i 2001. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig? Kosovo og Afghanistan*. Bind 2. København: Rosendahls.
- Jervis, Robert (2006). Reports, Politics, and Intelligence Failures: The Case of Iraq. *The Journal of Strategic Studies* 29(1), s. 3-52.
- Kaae, Martin og Jesper Nissen (2008). *Vejen til Irak. Hvorfor gik Danmark i krig?* København: Gads Forlag.
- Karsh, Efraim (2002). *The Iran-Iraq War 1980-1988*. Botley: Osprey Publishing.
- Keegan, John (2004). *Krigen i Irak*. København: Rosinante.
- Khalil, Osamah F. (2016). *America's Dream Palace. Middle East Expertise and the Rise of the National Security State*. Cambridge, Massachusetts og London: Harvard University Press.
- Kragh, Anne Sofie og Michael Dyrby (2017). *Statsministrene*. København: Politikens Forlag.
- Krunke, Helle (2010). Prøvelse af lovligheden af Danmarks deltagelse i Irak-krigen. *Juristen* 2010(8), s. 226-232.
- Logevall, Frederik (2010). Anatomy of an Unnecessary War. The Iraq Invasion. I: Julian E. Zelizer (red.), *The Presidency of George W. Bush. A First Historical Assessment*, s. 88-113. Princeton og Oxford: Princeton University Press.
- Lopez, George A. og David Cortright (2004). Containing Iraq: Sanctions Worked. *Foreign Affairs* 83(2), s. 90-103.
- Maddy-Weitzman, Bruce (2016). *A Century of Arab Politics. From the Arab Revolt to the Arab Spring*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Malone, David M. (2013). *The International Struggle Over Iraq. Politics in the UN Security Council 1980-2005*. Oxford & New York: Oxford University Press.
- Maney, Patrick J. (2016). *Bill Clinton. New Gilded Age President*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Mann, James (2004). *Rise of the Vulcans. The History of Bush's War Cabinet*. New York: Viking.
- Matthew Rycroft (2006). Iraq: Prime Minister's Meeting, 23 July. I:

- Mark Danner (red.), *The Secret Way to Iraq. The Downing Street Memo and the Iraq War's Buried History*. New York: New York Review Books.
- Meyer, Christopher (2005). *DC Confidential. The Controversial Memoirs of Britain's Ambassador to the US at the Time of 9/11 and the Run-up to the Iraq War*. London: Phoenix.
- Møller, Per Stig (2017). *Udenrigsminister - i krig og fred*. København: Gyldendal.
- National Commission on Terrorist Attacks upon the United States (2004). *The 9/11 Commission Report*. New York: W.W. Norton & Co.
- Norton, Anne (2004). *Leo Strauss and the Politics of American Empire*. New Haven og London: Yale University Press.
- Olsen, Ole Wøhlens (2015). Mellemøsten og Nordafrika. I: Rasmus Mariager (red.), *Danmark og verden efter den kolde krig. 14 ambassadører om dansk udenrigspolitik efter 1989*, s. 239-240. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Packer, George (2007). *The Assassins' Gate. America in Iraq*. London: Faber and Faber.
- Pauly, Jr., Robert J. og Tom Lansford (2005). *Strategic Preemption. US Foreign Policy and the Second Iraq War*. Aldershot: Ashgate.
- Perry, Mark (2017). *The Pentagon's Wars. The Military's Undeclared War Against America's Presidents*. New York: Basic Books.
- Petersen, Nikolaj (2004). *Europæisk og globalt engagement 1973-2003*. Dansk udenrigspolitik historie, bind 6. København: Gyldendal.
- Pillar, Paul R. (2006). Intelligence, Policy, and the War in Iraq. *Foreign Affairs* 85(2), s. 15-27.
- Pollack, Kenneth M. (2002). Next Stop Baghdad? *Foreign Affairs* 81(2), s. 32-47.
- Porter, Patrick (2018). *Blunder. Britain's War in Iraq*. New York: Oxford University Press.
- Powell, Colin og Tony Koltz (2014). *It Worked for Me. In Life and Leadership*. New York: Harper Perennial.
- Prados, John (2004). *Hoodwinked. The Documents That Reveal How*

- Bush Sold Us a War*. New York: The New Press.
- Razoux, Pierre (2015). *The Iran-Iraq War*. Cambridge, Massachusetts og London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Record, Jeffrey (2010). *Wanting War. Why the Bush Administration Invaded Iraq*. Washington D.C.: Potomac Books.
- Rice, Condoleezza (2011). *No Higher Honour. A Memoir of My Years in Washington*. London: Simon & Schuster.
- Rich, Frank (2007). *The Greatest Story Ever Sold. The Decline and Fall of Truth in Bush's America*. New York: Penguin.
- Ricks, Thomas (2007). *Fiasco. The American Military Adventure in Iraq*. London: Penguin.
- Ritchie, Nick og Paul Rogers (2007). *The Political Road to War with Iraq. Bush, 9/11 and the drive to overthrow Saddam*. London og New York: Routledge.
- Ritter, Scott (2005). *Iraq Confidential. The Untold Story of America's Intelligence Conspiracy*. London og New York: I.B. Tauris.
- Rogan, Eugene (2016). *Osmannerrigets fald. Første Verdenskrig i Mellemøsten*. København: Kristeligt Dagblads Forlag.
- Rogan, Eugene (2017). *Arabernes historie. Fra Osmannerriget til Det arabiske Forår*. København: Kristeligt Dagblads Forlag.
- Rositzke, Harry (1977). *The CIA's Secret Operations. Espionage, Counterespionage, and Covert Action*. New York: Reader's Digest Press.
- Rubin, James P. (2003). Stumbling Into War. *Foreign Affairs*, 82(5), s. 46-66.
- Rumsfeld, Donald (2012). *Known and Unknown. A Memoir*. New York: Sentinel.
- Rytter, Jens Elo (2004). Irakkrigen og FN-Pagtens kollektive sikkerhedssystem. *Juristen* 2004 (3), s. 142-153.
- Seliktar, Ofira og Lee E. Dutter (2009). Assessing the Rationality of Autocrats: The Case of Saddam Hussein. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 22(2), s. 275-297.
- Serfaty, Simon (2008). *Architects of Delusion. Europe, America, and the Iraq War*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Shawcross, William (2003). *Allies. The U.S., Britain, Europe and the*

- War in Iraq*. London: Atlantic Books.
- Smith, Jean Edward (2016). *Bush*. New York: Simon & Schuster.
- Spiermann, Ole (2004). Irak-krigen i folkerettens lys. *Juristen* 2004(1), s. 3-15.
- Spiermann, Ole (2011). Irak-krigen i historiens lys? I: Per Andersen, Pia Letto-Vanamo, Kjell Åke Modéer og Helle Vogt (red), *Liber Amicorum Ditlev Tamm. Law, History and Culture*, s. 815-827. København: DJØF Publishing.
- Straw, Jack (2012). *Last Man Standing. Memoirs of a Political Survivor*. London: Pan Books.
- Suskind, Ron (2004). *The Price of Loyalty*. New York: The Free Press.
- Suskind, Ron (2006). *The One Percent Doctrine. Deep Inside America's Pursuit of Its Enemies since 9/11*. London: Simon & Schuster.
- Sykes, Christopher Simon (2016). *The Man Who Created the Middle East. A Story of Empire, Conflict and the Sykes-Picot Agreement*. London: William Collins.
- Talbott, Strobe (2002). From Prague to Baghdad: NATO at Risk. *Foreign Affairs* 82(6), s. 46-57.
- Tenet, George og Bill Harlow (2007). *At the Center of the Storm. My Years at the CIA*. New York: HarperCollins.
- The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction (2005). *Report to the President*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Thompson, Alexander (2009). *Channels of Power. The UN Security Council and U.S. Statecraft in Iraq*. Ithaca og London: Cornell University Press.
- Tynell, Jesper (2016). *Mørkelygten. Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Vogler, Gary (2017). *Iraq and the Politics of Oil. An Insider's Perspective*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Walgrave, Stefan og Joris Verhulst (2009). Government Stance and Internal Diversity of Protest: A Comparative Study of Protest in Iraq in Eight Countries. *Social Forces* 87(3), s. 1355-1387.
- Warrick, Joby (2016). *Sort flag. Historien om hvordan Islamisk Stat*

- opstod. København: Lindhardt og Ringhof.
- Weller, Marc (2010). *Iraq and the Use of Force in International Law*. Oxford og New York: Oxford University Press.
- Whitney, Craig R., (red.) (2005). *The WMD Mirage. Iraq's Decade of Deception and America's False Premise for War*. New York: Public Affairs.
- Wilson, Joseph (2004). *The Politics of Truth. Inside the Lies that Put the White House on Trial and Betrayed My Wife's CIA Identity*. New York: Carroll & Graf Publishers.
- Wivel, Anders (2019). Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak? En analyse af de offentligt fremførte argumenter for Danmarks militære engagement. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser*. Bind 3. København: Rosendahls.
- Woods, Kevin, James Lacey og Williamson Murray (2006). Saddam's Delusions: The View From the Inside. *Foreign Affairs* 85(3), s. 2-26.
- Woodward, Bob (2002). *Bush at War*. New York: Simon & Schuster.
- Woodward, Bob (2004). *Plan of Attack*. New York: Simon & Schuster.
- Zelizer, Julian E. (red.) (2010). *The Presidency of George W. Bush. A first Historical Assessment*. Princeton og Oxford: Princeton University Press.
- Aagaard, Charlotte (2005). *I nationens tjeneste. Frank Grevil – majoren, der fik nok*. København: Informations Forlag.

Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?

EN ANALYSE AF DE OFFENTLIGT FREM-
FØRTE ARGUMENTER FOR DANMARKS
MILITÆRE ENGAGEMENT

ANDERS WIVEL

Indhold

1. Fremstillingens formål og opbygning	367
Hvordan bidrager fremstillingen til en besvarelse af kommissoriet?	367
Hvordan indgår offentlige argumenter om Danmarks militære engagement i den eksisterende forskning om Danmarks militære engagement?	369
Fremstillingens opbygning	373
2. Kosovo	375
Introduktion	375
B 4: De mange argumenter for en undtagelseskrig uden FN-mandat	378
B 148: Politisk enighed og informationsasymmetri	391
Konklusion	402
3. Afghanistan	405
Introduktion	405
B 37: Konsensus med mislyde	408
B 45: Politisk enighed	430
Konklusion	436
4. Irak	439
Introduktion	439
B 118: Kampen om det internationale samfund	442
Konklusion	465

5. Konklusion	467
Introduktion	467
Hvad forklarer Danmarks militære engagement?	468
Konklusion	480
6. Metode og kilder	483
Kvalitativ dataanalyse som redskab til at forstå	
argumenterne for Danmarks militære engagement	484
Kildeudvælgelse	488
Fremstillingens metodiske udfordringer og begrænsninger	494
Konklusion	497
Kilder og litteratur	499
Statslige arkiver	499
Publiceret kildemateriale	499
Aviser og nyhedsbureauer	503
Litteraturliste	503
Bilag 1	513
Bilag 2	523
Bilag 3	531

KAPITEL 1

Fremstillingens formål og opbygning¹

Formålet med denne fremstilling er at identificere mønstre, tyngdepunkter og udviklingslinjer i de politiske beslutningstageres argumentation for dansk militært engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. Dette første kapitel redegør kort for fremstillingens formål og opbygning og falder i tre afsnit. Første afsnit forklarer, hvordan fremstillingen bidrager til en besvarelse af kommissoriet for den uvildige udredning om Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. Andet afsnit diskuterer, hvordan analyser af de offentligt fremførte argumenter er indgået i den eksisterende forskning om Danmarks militære engagement, og præciserer på den baggrund, hvordan fremstillingens analyse af de offentligt fremførte politiske argumenter adskiller sig fra og bidrager til den eksisterende litteratur. Tredje afsnit redegør kort for fremstillingens opbygning.

Hvordan bidrager fremstillingen til en besvarelse af kommissoriet?

Fremstillingen yder tre bidrag til en besvarelse af kommissoriet for den uvildige udredning om Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. For det første kortlægger fremstillingen

¹ En stor tak til Clara Lyngholm Mortensen for hjælp i forbindelse med udarbejdelse af koder og kodning samt sparring i løbet af processen samt til Anne Mette Kjeldsen for sparring om anvendelsen af NVivo. Endvidere tak til Per Carlsen, Sanne Aagaard Jensen, Rasmus Mariager, Mikkel Runge Olesen, Jens Ringsmose, Sten Rynning, Jakob Linnet Schmidt og Regin Schmidt for kommentarer på tidligere udkast.

de argumenter, som lå til grund for Folketingets beslutninger om militært engagement i den enkelte konflikt i henholdsvis Kosovo, Afghanistan og Irak, herunder de oplysninger og den viden som regeringen og Folketingets partier vægtede i deres argumenter for og imod dansk militært engagement, sådan som argumenterne blev fremført i Folketinget, de landsdækkende aviser og Det Udenrigs-politiske Nævn. For det andet giver sammenstillingen af argumenterne i forbindelse med beslutningerne om militært engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak mulighed for at afdække i hvilket omfang og hvordan, der sker en udvikling i argumentationen for dansk militært engagement i perioden 1998-2003, og i hvilket omfang og hvordan regeringen og Folketinget drager en lære af de enkelte konflikter, som indgår i efterfølgende beslutninger om militært engagement. For det tredje kobles mønstre, tyngdepunkter og udviklingslinjer i de offentligt fremførte argumenter til den samlede udrednings analytiske knudepunkter.²

Fremstillingen afdækker de argumenter, som de politiske beslutningstagere offentligt lagde til grund for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. De politiske beslutningstagere er her defineret som regeringen og Folketingets partier. For regeringen analyseres udtalelser fra tre ministre: statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren. Disse ministre er valgt, fordi de anses for de centrale repræsentanter for regeringen i forbindelse med beslutninger om militært engagement. Som repræsentanter for Folketingets partier analyseres udtalelser fra folketingsmedlemmer, tidligere stats-, udenrigs- og forsvarsministre samt ledende tillidsfolk i partierne. Der vil i de fleste tilfælde være afvigelser fra de identificerede tyngdepunkter og mønstre, men disse undtagelser medtages kun i analysen, såfremt de repræsenteres af de politiske beslutningstagere. Et læserbrev fra et utilfreds menigt partimedlem indgår ikke i analysen, mens en udtalelse fra et folketingsmedlem vil indgå.

Fremstillingen kortlægger de offentligt fremførte argumenter, som de politiske beslutningstagere anvendte, herunder de

2 For en præsentation og diskussion af udredningens analyseramme, se Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig?*, kapitel 2.

oplysninger og den viden som de fremhævede som grundlag for folketingsbeslutningerne om dansk militært engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. De offentligt fremførte argumenter for beslutningsforslagene sammenholdes med de argumenter, som skiftende folketingsmindretal fremførte imod dansk militært engagement i de tre konflikter, samt de argumenter, som regering og opposition fremførte i Det Udenrigspolitiske Nævn med henblik på at identificere eventuelle uoverensstemmelser.

Kildematerialet består af landsdækkende aviser, Folketingets første og anden behandling af de relevante beslutningsforslag samt optegnelser fra Det Udenrigspolitiske Nævn og statsministrens taler. Avisartiklerne er fundet på baggrund af søgning i ti landsdækkende aviser, som omfatter hele avisens materiale, dvs. nyhedsartikler, ledere, kronikker, læserbreve mv.³

Hvordan indgår offentlige argumenter om Danmarks militære engagement i den eksisterende forskning om Danmarks militære engagement?

Den offentlige politiske debat om og den forskningsmæssige tolkning af dansk udenrigspolitik, herunder Danmarks militære engagement, har historisk udviklet sig i samspil med hinanden. Viggo Hørups retoriske spørgsmål "Hvad skal det nytte?" i en tale om forsvarsbevillingerne i Folketinget den 29. marts 1883 funge-rede i datiden som et indlæg for den såkaldte 'fredssag' og mod 'militarismen'.⁴ Fredssagens antimilitarisme blev indlejret i en radikal historikertradition, der både som forskningsmæssig ana-

3 Søgningen omfatter artikler fra *Aktuelt*, *B.T.*, *Berlingske*, *Børsen*, *Ekstra Bladet*, *Information*, *Jyllands-Posten*, *Kristeligt Dagblad*, *Politiken* og *Weekendavisen*. Til at organisere samt systematisere kildematerialet anvendes det kvalitative analyseprogram NVivo 11. For en gennemgang af fremstillingens metode og kilder, se kapitel 6.

4 Rasmussen 2005, 'What's the use of it?': Danish strategic culture and the utility of armed force; Breitenbach og Wivel 2004, *Understanding National IR Disciplines outside the United States: Political Culture and the Construction of International Relations in Denmark*. Debatten voksede ud af nederlaget i 1864 og hvilken lære man kunne drage af denne. Om dette spørgsmåls betydning, se Struwe og Rasmussen 2014, *Læren af 1864: Krig, politik og stat i Danmark i 150 år*; Glenthøj 2017, 1864 før, nu og i fremtiden: Fortællinger i nyere og ældre dansk 1864 historiografi.

lyse og policy-anbefaling anså Danmark for at være en småstat, hvis handlerum blev afgjort af stormagterne.⁵ En af traditionens mest fremtrædende medlemmer P. Munch var i perioden 1929-1940 udenrigsminister og delvis sideløbende hermed initiativtager til og leder af Institut for Historie og Samfundsøkonomi ved Københavns Universitet 1926-1948.

Fredssagen blev således i en periode udgangspunktet for både den politiske forståelse af Danmarks muligheder og den forskningsmæssige tolkning af de disse muligheder.⁶ 'Hvad skal det nytte' kom til at fungere som opsummering af en dansk strategisk kultur, hvor selvopfattelsen som småstat naturligt førte til afvisningen af anvendelsen af militære midler som instrument i udenrigspolitikken.⁷ I takt med, at Danmarks geopolitiske miljø ændrede sig blev Hørups udsagn dog i stigende grad anvendt som synonym med og udtryk for en overdreven pragmatisk tilpænningspolitik, et "puslingland, der hygger sig i smug" som tidligere udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen udtrykte det med Jeppe Aakjærs ord.⁸ I stedet blev 'aktivisme' efter afslutningen af den kolde krig og frem udgangspunktet for både dansk udenrigspolitik og den forskningsmæssige tolkning heraf. Som påpeget af Hans Branner: "‘activism’ has become a catchword – probably the central one

5 Pedersen 1970, *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*; Gram-Skjoldager 2012, *Fred og folkeret*. Se også diskussionen af de forskellige tolkninger af 1864 i Glenthøj 2018, *Historier om et nederlag: Et urtraume og dets virkning gennem 150 år*.

6 Breitenbach og Wivel 2004, *Understanding National IR Disciplines outside the United States: Political Culture and the Construction of International Relations in Denmark*.

7 Rasmussen 2005, "What's the Use of It?" *Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force*; Carsten Holbraad ser i sin fremstilling neutraliteten som et samlende træk i dansk udenrigspolitisk historie, om end villigheden til at anvende militære midler for at opretholde den politiske neutralitet varierer over tid, se Holbraad 1991, *Danish Neutrality*.

8 Ellemann-Jensen 2016, *Rent ud sagt*.

– when trying to explain the essence of present-day Danish foreign policy, not only in scholarly research but also in public debate”.⁹

Det er på den baggrund ikke overraskende, at den politiske og akademiske debat om dansk udenrigspolitik er præget af en høj grad af parallel anvendelse af begreber som ’tilpasning’, ’internationalisme’ og ’aktivisme’. Denne parallelle anvendelse har medvirket til en uheldig sammenblanding af begrebernes analytiske indhold og deres politiske betydning.¹⁰ Begreberne er de samme, men betydningen, som de tillægges er forskellig, ikke blot således, at der findes én forståelse i forskningsmiljøet og en anden i det politiske miljø, men på en måde, hvor flere konkurrerende forståelser af det samme begreb eksisterer sideløbende og overlappende inden for begge miljøer og mellem miljøerne. Ydermere er begreberne ofte værdiladede. Der er få eksempler på lande, der officielt har bundet sig til at føre tilpasningspolitik,¹¹ mens mange har mål om at være ’aktivistiske’,¹² og i en nordisk sammenhæng opfattes internationalisme typisk som det positive udgangspunkt og afvigelser som problematiske – samtidig med, at det sjældent er klart, hvornår og i hvilket omfang aktivistiske og internationalistiske politikker overlapper eller konkurrerer.¹³

Med det udgangspunkt er de samme begivenheder i dansk udenrigspolitik – som eksempelvis Danmarks militære engagement i Irak i 2003, der indgår i denne fremstilling – blevet tolket som både udtryk for et brud med internationalismen, et eksempel på

9 Branner 2013, *Denmark between Venus and Mars: How great a change in Danish foreign policy*, s. 136. Se også diskussionerne i Pedersen 2012, *Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme*, s. 113-116; Wivel 2013, *From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics*, s. 299-300; Pedersen og Ringsmose 2017, *Aktivisme i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU*, s. 339.

10 Pedersen 2018, *Was something rotten in the state of Denmark? Three narratives of the active internationalism in Danish foreign policy*.

11 Se dog diskussionen i Mouritzen 2017, *Small states and Finlandisation in the Age of Trump*.

12 Holm 2002, *Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline*.

13 Ingebritsen 2002, *Norm entrepreneurs: Scandinavia's role in world politics*; Knudsen 2004, *Denmark and the War against Iraq: Losing Sight of Internationalism?*; Kuisma 2007, *Social democratic internationalism and the welfare state after the 'golden age'*; Lawler 2007, *Janus-faced solidarity: Danish internationalism reconsidered*.

tilpasningspolitik og som udtryk for udenrigspolitisk aktivisme.¹⁴ I disse tolkninger anvendes politikernes offentlige udsagn typisk illustrativt. Formålet er at illustrere en generel tolkning af dansk udenrigspolitik, og politikernes offentlige udsagn indgår sammen med andre kilder i en forklaring af dansk udenrigspolitik eller særlige aspekter af politikken som eksempelvis det militære engagement. Samtidig har der i litteraturen om dansk udenrigspolitik været en tendens til at ekstrapolere fra analyser af det militære engagement til generelle konklusioner om dansk udenrigspolitik.¹⁵

De politiske beslutningstageres offentligt fremførte argumenter om militært engagement indgår i eksisterende fremstillinger om Danmarks militære engagement efter den kolde krig på tre forskellige måder. For det første udgør de offentligt fremførte argumenter det primære kildemateriale i diskursanalyser af dansk militært engagement.¹⁶ Her er fokus på, hvordan sprogbrug og begrebsanvendelse i den politiske debat bliver rammesættende for udenrigspolitikken og forståelsen af dens muligheder og udfordringer. For det andet indgår de offentligt fremførte politiske argumenter som en del af kildematerialet.¹⁷ Her er fokus på, hvordan mødet mellem forandringer i de eksterne rammevilkår for udenrigspolitikken, eksempelvis i trusselsbilledet og forholdet til stormagterne, og indenrigspolitiske koalitioner og værdier, leder til politiske beslutninger om militært engagement. Endeligt indgår de offentligt fremførte argumenter i journalistiske fremstillinger af handlingsforløbet, hvor de typisk kombineres med interviews

14 Branner 2013, Denmark between Venus and Mars: How great a change in Danish foreign policy, s. 136; Pedersen 2018, Was something rotten in the state of Denmark? Three narratives of the active internationalism in Danish foreign policy.

15 Pedersen og Ringsmose 2017, Aktivisme i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU.

16 Se eksempelvis Larsen 2009, Danish Foreign Policy and the Balance between the EU and the US: The Choice between Brussels and Washington after 2001.

17 Se eksempelvis Pedersen 2012, Danish foreign policy activism: Differences in kind or degree?; Jakobsen og Ringsmose 2015, In Denmark, Afghanistan is worth dying for: How public support for the war was maintained in the face of mounting casualties and elusive success.

og nyhedskilder i en rekonstruktion og forklaring af handlingsforløb i forbindelse med det militære engagement.¹⁸

Denne fremstilling adskiller sig fra alle tre, idet den udelukkende fokuserer på en kortlægning af tyngdepunkter, mønstre og udviklingslinjer i forbindelse med beslutningerne om Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak:

- *Tyngdepunkter*: Hvilke argumenter anser de politiske beslutningstagere for afgørende i forbindelse med beslutningen om dansk militært engagement?
- *Mønstre*: Vægtes én type argumenter (f.eks. trusselsbilledet) konsekvent af nogle partier, mens andre partier konsekvent lægger vægt på en anden type af argumenter (f.eks. humanitære)? Vægter regeringspartier argumenterne anderledes end oppositionspartier?
- *Udviklingslinjer*: Hvad er forskelle og ligheder i tyngdepunkter i de tre konflikter? Sker der en udvikling i de offentligt fremførte argumenter, der lægges til grund for dansk militært engagement i løbet af hver af de tre konflikter og/eller fra den ene konflikt til de næste?

Formålet er en deskriptiv analyse af de offentligt fremførte argumenter i forbindelse med Folketingets beslutninger om Danmarks militære engagement, der sammen med fremstillingerne om beslutningsprocessen i forbindelse med beslutningerne om dansk militært engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak udgør en del af grundlaget for tolkningen i selve udredningen.

Fremstillingens opbygning

Den resterende del af denne fremstilling falder i fem kapitler. Kapitel 2 analyserer argumenterne i forbindelse med vedtagelsen af de to beslutningsforslag om et dansk militært engagement i Kosovo. Kapitlet begynder med en kort rammesættende indledning, der

¹⁸ Se eksempelvis Kaae og Nissen 2008, *Vejen til Irak*; Halskov og Svendsen 2012, *Et land i krig*.

opridser den internationale og danske betydning af krigen, hvorefter de to beslutningsforslag analyseres. Analysen fokuserer på argumenterne for et dansk militært engagement, som de fremgår af Folketingets debatter om de to beslutningsforslag. Disse argumenter sammenstilles med argumenterne imod et dansk militært engagement samt regeringens fremstilling af konfliktens udvikling og mulige løsning i Det Udenrigspolitiske Nævn og Nævnets debat heraf. Der konkluderes på argumenterne i forbindelse med hvert af de to beslutningsforslag, og kapitlet afsluttes med en samlet diskussion af argumenterne og deres karakteristika. Kapitel 3 om argumenterne i forbindelse med beslutningerne om dansk militært engagement i Afghanistan og kapitel 4 om beslutningen om dansk militært engagement i Irak følger samme struktur. Kapitel 5 konkluderer på analysen gennem en identifikation af mønstre i argumenterne i forbindelse med dansk militært engagement i de tre konflikter og en diskussion af udviklingen i argumenterne for dansk militær deltagelse. Endelig indeholder kapitel 6 en gennemgang af fremstillingens metode. Dermed gives mulighed for, at den metodekyndige kan få et indblik i produktionen af de data, der ligger til grund for fremstillingen, men fremstillingen er samtidig skrevet således, at den kan læses uden kapitel 6.

KAPITEL 2

Kosovo

Introduktion

Formålet med dette kapitel er at afdække de argumenter, som folketingsflertallet, herunder regeringen, lagde til grund for Danmarks militære engagement i Kosovo i forbindelse med vedtagelsen af de to beslutningsforslag B 4 og B 148.

Krigen i Kosovo anses af flere årsager som et vendepunkt for internationale militære interventioner.¹⁹ Det var første gang, at en gruppe stater aktivt anvendte militære midler med det erklærede mål at implementere resolutioner vedtaget i FN's Sikkerhedsråd, men uden at have en eksplicit godkendelse fra Sikkerhedsrådet til at iværksætte den militære kampagne.²⁰ Det var samtidig første gang i NATO's 50-årige historie, at alliancen var i krig. Det var ikke en forsvarskrig udløst af et angreb på et af alliancens medlemmer, men derimod en krig, der ifølge alliancen selv blev ført af humanitære årsager og for at mindske risikoen for regional ustabilitet.²¹ Ydermere var krigen ikke rettet mod et land men mod en person, den serbiske leder af Jugoslavien, Slobodan Milošević, og hans po-

19 Det er omdiskuteret i den danske debat, hvorvidt Danmarks militære engagement i Kosovo kan betegnes som en krig. Her anvendes i overensstemmelse med brugen i den offentlige debat om det danske engagement både 'krig' og 'militært engagement'. Se også Olesen 2019, Pest eller kolera?, kapitel 1 og appendiks.

20 Roberts 1999, NATO's 'Humanitarian War' over Kosovo, s. 102

21 NATO 2016, "The Kosovo Air Campaign: Operation Allied Force", 7. april 2016.

litiske regime.²² Bombardementerne fra den 24. marts til den 9. juni 1999 var så omfattende, at det amerikanske luftvåben kun to gange tidligere siden anden verdenskrig havde foretaget mere omfattende anvendelse af luftmagt, i Vietnamkrigen og i Operation Desert Storm mod Irak i 1991.²³

I Danmarks store nabolande var krigen genstand for betydelig debat. I Storbritannien handlede debatten, anført af den britiske premierminister Tony Blair, især om hvorvidt NATO og Vesten havde en moralsk forpligtelse til at gribe ind.²⁴ I Tyskland blev beslutningen om at deltage anset for et definerende øjeblik i Forbundsrepublikkens historie, eftersom det var første gang Forbundsrepublikken Tyskland fraveg sit princip om, at der altid skulle foreligge en klar FN-resolution til grund for militære operationer.²⁵ Også Danmarks militære engagement i konflikten er blevet fremhævet som et vendepunkt af samme årsager som i Tyskland. Mellem 1864 og 1999 brugte det danske forsvar kun militær magt i selvforsvar, også i forbindelse med deltagelse i internationale ope-

22 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 1. Som anført af Allen og Vincent havde Slobodan Milošević, på det tidspunkt præsident for den serbiske republik i Jugoslavien, allerede fra slutningen af 1980'erne politiseret påstanden om, at Kosovo oprindeligt var et serbisk område, og i 1990 havde han med opbakning fra Jugoslaviens parlament indskrænket rettighederne for indbyggere i Kosovo, se Allen og Vincent 2010, *Bombing to Bargain?*, s. 2-3.

23 Lambeth 2001, *NATO's Air War for Kosovo*, s. V. Den 78 dage lange bombekampagne, som officielt afsluttedes den 10. juni 1999, er blevet tolket som et nederlag for tvangsdiplomati, eftersom NATO bombede, fordi det ikke lykkedes at indgå en fredsaftale med præsident Milošević, se Manulak 2011, *Forceful persuasion or half-hearted diplomacy? Lessons from the Kosovo crisis*. Samtidig er bombekampagnen blevet tolket som en succes for militære luftbombardementer som militært og politisk middel. Med bombekampagnen fik NATO opfyldt samtlige krav i det forslag til en fredsaftale mellem serbere og kosovo-albanere, den såkaldte Rambouillet aftale, som NATO havde fremlagt og serberne havde afvist umiddelbart inden bombekampagnens begyndelse. Endelig er krigen blevet tolket som en militær succes, men en politisk fiasko, der både øgede risikoen for regional ustabilitet og skabte konflikt mellem Vesten på den ene side og Kina og Rusland på den anden side, se Mandelbaum 1999, *A perfect failure: NATO's war against Yugoslavia*. Se også diskussionerne i Byman og Waxman 2000, *Kosovo and the great air power debate*; Posen 2000, *The war for Kosovo: Serbia's political-military strategy*, s. 39-84; Lambeth 2001, *NATO's Air War for Kosovo*.

24 Blair 1999, "Doctrine of the International Community", 24. april 1999; Daddow 2009, "Tony's war"? Blair, Kosovo and the interventionist impulse in British foreign policy.

25 Jakobsen 2000, *Kontaktgruppen i Kosovo: Koncert trods mislyde*; Brummer 2012, *Germany's participation in the Kosovo war: Bringing agency back in*.

rationer.²⁶ Dette blev ændret den 26. maj 1999, da Danmark for første gang nedkastede bomber i krigen mod det serbiske regime.²⁷ Samtidig repræsenterede den danske deltagelse i krigen et brud med den hidtidige danske praksis for, at et eksplicit FN-mandat skulle ligge til grund for de militære handlinger.²⁸

Kapitlet falder i tre hovedafsnit. I det første hovedafsnit analyseres den politiske debat om beslutningsforslag B 4. Afsnittet lægger vægten på argumenterne for B 4 i Folketingets behandling af beslutningsforslaget og i de landsdækkende aviser. Disse argumenter perspektiveres med argumenterne imod beslutningsforslaget og diskussionen bag lukkede døre i Det Udenrigspolitiske Nævn, hvorefter afsnittet konkluderes. Herefter følger en analyse af den politiske debat om B 148. Analysen følger samme struktur som analysen af beslutningsforslag B 4, med vægt på argumenterne for militært engagement, efterfulgt af en perspektivering af disse argumenter med argumenterne imod samt diskussionen i Det Udenrigspolitiske Nævn, hvorefter afsnittet konkluderes. I det sidste hovedafsnit konkluderes analysen med udgangspunkt i spørgsmålene: Hvilke argumenter og hvilken viden lagde de danske politiske beslutningstagere til grund for vedtagelsen af folketingsbeslutning B 4 den 8. oktober 1998 om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan og vedtagelsen af folketingsbeslutning B 148 den 17. juni 1999 om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo?

26 For et kort overblik over udviklingen i Danmarks militære aktivisme i mellemkrigstiden og under og efter den kolde krig frem til 1999, se Jakobsen 2015, Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA, s. 6-9.

27 De danske bomber rettede sig mod radaranlæg, brændstofdepoter og kommandocentre. Den danske luftmilitære indsats fra 24. marts til 6. juni deltog dog kun i begrænset omfang i bombardementerne og bestod primært af defensive operationer, se Forsvarsministeren 2000, *Årlig Redegørelse 1999*, s. 22-23; Petersen 2006, *Europæisk og globalt engagement 1973-2006*, s. 465; Schaub 2015, *Learning from the F-16*, s. 10; samt Brøndum, Christian, "Dansk F16 bomber som aldrig før", *Berlingske Tidende*, 4. april 2011.

28 Møller 2000, Dansk udenrigspolitik efter Kosovo.

B 4: De mange argumenter for en undtagelseskrig uden FN-mandat

Den 8. oktober 1998 vedtog Folketinget beslutningsforslag B 4 vedrørende et dansk bidrag til NATO's aktioner i det vestlige Balkan. Bidraget omfattede fire F-16 fly samt to i reserve og ca. 115 personer.²⁹ I de to behandlinger af beslutningsforslaget den 7. og 8. oktober 1998 samt i dagene før og efter diskuterede regering og folketingsmedlemmer argumenter for og imod et dansk bidrag til en evt. luftkampagne mod serbiske stillinger under NATO-kommando. Regeringen, der bestod af Socialdemokratiet og De Radikale, samt Venstre, Konservative, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti stemte ja til beslutningsforslag B 4.

Argumenter for vedtagelse af beslutningsforslag B 4: Medansvaret for at forhindre en humanitær katastrofe

Humanitære argumenter står centralt i regeringens argumentation for B 4. Langt den overvejende del af socialdemokratiets humanitære argumenter for dansk deltagelse fokuserer på risikoen for/udviklingen af en humanitær katastrofe i form af serbiske overgreb på Kosovo-albanere. Argumenter om gennemførte overgreb, trusler om overgreb og de mulige konsekvenser af fordrivelse i den kommende vinter kombineres ofte således, at det er den samlede situation, der fordrer en militær indgriben.³⁰ Statsminister Poul Nyrup Rasmussen lægger vægt på Danmarks "medansvar for at forhindre en humanitær katastrofe",³¹ mens formanden for Det Udenrigspolitiske Nævn, partifællen Helle Degn understreger: "Der er ikke nogen, der skal have lov til at sidde inde med et veto. Der står mange menneskeliv på spil".³² Også for den socialdemokratiske forsvarsminister Hans Hækkerup er det udsigten til en

29 Bidraget blev senere udvidet til otte F-16 fly ved folketingsbeslutning B 128 af 22. april 1999.

30 Se f.eks. indlæg nr. 4 i Folketinget 1998, "B 4 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998.

31 Statsministeriet 1998, "Statsminister Poul Nyrup Rasmussens åbningsredegørelse i Folketinget tirsdag den 6. oktober 1998 kl. 12.00", 6. oktober 1998.

32 Lauritzen, Thomas og Henny Christensen, "Danmark parat til militær aktion uden FN-mandat", *Aktuelt*, 2. oktober 1998.

humanitær katastrofe, der er afgørende.³³ Som opsummeret af den socialdemokratiske ordfører Ingrid Rasmussen i første behandlingen af beslutningsforslag B 148 er det således "det humanitære aspekt, der er det bærende for Socialdemokratiet, når vi vil være med til at føre projektet igennem".³⁴ Mens de socialdemokratiske argumenter næsten udelukkende fokuserer på spørgsmålet om risikoen for en humanitær katastrofe, så fremhæves fra radikal side ofte spørgsmål om nødhjælp og hjælp til internt fordrevne og flygtninge, som væsentlige argumenter for en tilslutning til truslen om et NATO bombardement.³⁵ Dette argument betones af både den radikale ordfører Jørgen Estrup og udenrigsminister Niels Helveg Petersen.³⁶ Også Venstre og Konservative anvender dette argument, om end det fylder langt mindre i deres argumentation end hos De Radikale.³⁷ For både Socialdemokratiet, De Radikale, Venstre og Konservative spiller det en rolle for beslutningen om en militær operation, at ansvaret for de humanitære problemer i Kosovo primært kan placeres hos præsident Milošević og hans serbisk-dominerede jugoslaviske regime.

Ofte kobles de humanitære argumenter til nødvendigheden af en NATO-aktion, der vurderes til at være den eneste realistiske mulighed for løse konflikten, enten gennem *truslen* om at gennemføre bombardementer eller, såfremt dette ikke lykkes, ved at gennemføre bombardementerne. NATO opfattes således som et nødvendigt instrument for at forhindre et folkemord af både Socialdemokratiet, De Radikale, Venstre, Konservative og Kristeligt Folkeparti. Dette er centralt både i statsministerens åbningsredegørelse til Folketinget den 6. oktober 1998, i Socialdemokratiets ordførertale

33 Christensen, Henny og Klaus S. Petersen, "Tid til ansvar", *Aktuelt*, 8. oktober 1998.

34 Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998.

35 Rasmussen, Johan, Ane Nordentoft og Anja Bertelsen, "Radikal skepsis", *Aktuelt*, 5. oktober 1998.

36 Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998.

37 Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998.

i forbindelse med behandlingen af beslutningsforslaget og i statsministerens argumentation for, at der var tale om en rigtig beslutning i foråret 1999 under NATO's bombardement.³⁸ Særligt regeringspartierne, Socialdemokratiet og De Radikale, lægger vægt på signalværdien i, at NATO kan true det serbiske lederskab med en bombekampagne.³⁹ Derimod lægger både regeringen og den del af oppositionen, der støtter beslutningsforslaget kun begrænset vægt på risikoen for regional ustabilitet.

Blandt de partier, som stemmer ja til B 4, lægger i særlig grad Venstre og De Radikale vægt på, at NATO-aktionen er i overensstemmelse med folkeretten. De to partiers henvisninger til folkeretten skifter dog karakter i den analyserede periode. I slutningen af september 1998 mener Venstres Anders Fogh Rasmussen, at et FN-mandat er en nødvendig forudsætning for en militæraktion.⁴⁰ Allerede ved første behandlingen af B 4 lægger Venstre dog vægt på en "helhedsvurdering" for at hjælpe "tusinder af mennesker" mod en diktator, som kun har respekt for "militær magt eller en troværdig trussel om det", mens man opfordrer til at beskæftige

38 Statsministeriet 1998, "Statsminister Poul Nyrup Rasmussens åbningsredegørelse i Folketinget tirsdag den 6. oktober 1998 kl. 12.00", 6. oktober 1998; Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998; Statsministeriet 1999, "Statsminister Poul Nyrup Rasmussens redegørelse ved Folketingets afslutningsdebat torsdag den 27. maj 1999", 27. maj 1999; Statsministeriet 1999, "Statsminister Poul Nyrup Rasmussens tale ved det 75. danske årsmøde i Sydslesvig, 30. maj 1999; Statsministeriet 1999, "Statsminister Poul Nyrup Rasmussens båltale Sankt Hans aften i Silkeborg den 23. juni 1999", 23. juni 1999.

39 For den radikale holdning, se eksempelvis Østergaard, Ulla, "Ja til aktion i Kosovo", *Jyllands-Posten*, 8. oktober 1998, 1. sektion, s. 5, hvor udenrigsminister Niels Helveg Petersen udtaler: "Det er vigtigt, at Danmark er med til at sende det kraftigst mulige signal til Milosevic, og det er nødvendigt at gøre det nu. Situationen er blevet dramatisk forværret i løbet af de seneste tre måneder". For den socialdemokratiske holdning, se eksempelvis Faurholdt, Mikkel og Ulla Østergaard, "Danske fly står kampklare", *Jyllands-Posten*, 2. oktober 1998, 2. sektion, s. 1, hvor forsvarsminister Hans Hækkerup udtaler: "Det er utrolig vigtigt, at der sendes et klart og entydigt signal til Milosevic om, at situationen er alvorlig. Desværre er det svært at tro på, at man kan nå et forhandlingsresultat, uden at der lægges det nødvendige militære pres."

40 Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998, se indlæg nr. 21, hvor Søren Søndergaard refererer til et citat af Anders Fogh Rasmussen fra en Ritzau artikel. Se *Ritzaus Bureau* "Fogh kræver FN-mandat for dansk støtte", 30. september 1998.

sig mindre med "mandatproblematikken".⁴¹ Det betyder ikke, at partiet finder folkeretten eller en legitimering af en evt. NATO-aktion gennem FN-resolutioner for unødvendig, men både sprogligt og indholdsmæssigt er der tale om en opblødning, hvor der i debatten lægges vægt på at forsvare "FN's mest fundamentale principper", snarere end det eksplicite FN-mandat som Anders Fogh Rasmussen kort tid forinden havde efterspurgt.⁴² Partiets ordfører understreger således, at a) "en eventuel NATO-aktion kan ske med udgangspunkt i resolution 1199", og b) at man lægger regeringens vurdering af, at aktionen vil være i overensstemmelse med international lov og ret til grund for tilslutning til beslutningsforslaget.⁴³

For Radikale Venstre spiller folkeretten en stor rolle, der dog ikke blokerer for en tilslutning til B 4. I de første dage af oktober i 1998 fastholder den radikale udenrigsminister Niels Helveg Petersen, at et NATO-bombardement ville kræve en ny FN-resolution.⁴⁴ Den 5. oktober, efter at udenrigsministeren har blødt op på dette krav, kritiseres han af formanden for Det Radikale Venstres udenrigspolitiske udvalg, Henning Nielsen, der mener, at "værdien af hele FN-systemet vil blive svækket, hvis vi bomber uden et fuldt FN-mandat."⁴⁵ Ligeledes finder den radikale udenrigsordfører Jørgen Estrup i slutningen af september, at en NATO-indgriben uden Ruslands accept vil mislykkes og føre til øget regional ustabilitet.⁴⁶ Men i sin ordførertale i forbindelse med første behandlingen af B 4 finder Estrup "at vi alle sammen leder efter mulighederne for at stoppe overgrebene", men, at en forudsætning, for at det kan ske,

41 Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998.

42 Se eksempelvis Svend Aage Jensbys ordførertale i Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998.

43 Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998, se indlæg nr. 20.

44 Rostrup, Ask, "En konflikt uden smukke løsninger", *Berlingske Tidende*, 2. oktober 1998, 1. sektion, s. 13.

45 Rasmussen, Johan, Ane Nordentoft og Anja Bertelsen, "Radikal skepsis", *Aktuelt*, 5. oktober 1998, s. 11.

46 Damkjær, Ole, "Jørgen Estrup: Russerne skal med", *Berlingske Tidende*, 25. september 1998, 1. sektion, s. 13.

er at fastholde presset på Serbien og præsident Milošević, som har magten til at afslutte den aktuelle konflikt. Presset må opretholdes uanset, at det folkeretlige grundlag er uafklaret, men "[a]fklaringen vil være der, inden kommandoen overgives, sådan som det er forudsat i beslutningsforslaget, og inden der altså bliver en konfrontation mellem regeringen og Det Udenrigspolitiske Nævn."⁴⁷ Ligesom hos Venstre er både den radikale udenrigsminister og den radikale ordfører optaget af, at NATO-aktionen er lovlig, da den er baseret på en tidligere FN-resolution.⁴⁸ Den radikale landsformand og dele af det radikale bagland anser dog tilslutningen til B 4 uden eksplicit FN-mandat som en (nødvendig) konsekvens af regeringsansvaret.⁴⁹

For både Venstre og De Radikale er der således tale om en udvikling fra at vægte et eksplicit FN-mandat som en nødvendig forudsætning for dansk militært engagement til at argumentere for, at et militært engagement skal være i overensstemmelse med folkeretten uden, at det præciseres hvad, der skal til for at denne forudsætning er opfyldt. For begge partier iblandes det folkeretlige argument mere pragmatiske overvejelser i folketingsdebatten. Dermed kommer de to partier på linje med de argumenter, som fremføres af De Konservative og Socialdemokratiet.⁵⁰

Det spiller en rolle for vedtagelsen af B 4 uden direkte FN-mandat, at situationen opfattes som helt usædvanlig. Den konservative Per Stig Møller finder således, at "det bedste er, at en intervention kommer på baggrund af et mandat fra FN", men at "verdenssamfundet kan havne i en international nødrets-situation", og at Danmark i tilfælde af en NATO-intervention må bidrage med det som NATO beder om.⁵¹ Den socialdemokratiske ordfører Ingrid

47 Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998.

48 Bostrup, Jens, "S og R parate til at trodse FN-veto", *Politiken*, 8. oktober 1998, 1. sektion, s. 11.

49 Jastrup, Morten, "Radikalt ja til krig uden FN-mandat", *Information*, 9. oktober 1998, 1. sektion, s. 1.

50 Nielsen, Hans Jørgen, "Bred dansk opbakning til NATO-aktion", *Berlingske Tidende*, 3. oktober 1998, 1. sektion, s. 10.

51 Rud, Sofie, "Helveg bakker op om NATO-trussel", *Berlingske Tidende*, 1. oktober 1998, 1. sektion, s. 11.

Rasmussen finder, at kombinationen af humanitære årsager for en intervention og handlingslammelse i FN er så usædvanlig, at Danmark kan støtte en NATO-aktion, men at det "ikke skal danne præcedens".⁵² Udenrigsminister Niels Helveg Petersen finder, at både Kosovo og Milošević er "noget særligt", og at situationen ydermere er speciel, fordi der i hans tolkning foreligger et klart mandat for NATO-aktionen i form af en tidligere resolution fra FN's Sikkerhedsråd.⁵³

Mens der i debatten i forbindelse med vedtagelsen af B 4 argumenteres for, at situationen i Kosovo er så speciel, at NATO's handlinger og Danmarks tilslutning til disse er en undtagelse og derfor ikke præcedens-skabende, så argumenterer statsministeren imidlertid allerede i foråret 1999 for, at der er tale om en nødvendig udvikling med potentielt vidtrækkende konsekvenser. I sin tale i forbindelse med NATO's 50 års jubilæum i Washington, D.C. den 23. april 1999 betoner Poul Nyrup Rasmussen således, at "NATO's fight in Kosovo and FRY is a fight for humanity. A fight for all of us. It is the fundamental question of rights for human beings instead of rights of states."⁵⁴ Eller som udtrykt af statsministeren i åbningsredegørelsen for Folketinget i oktober 1999, et år efter vedtagelsen af B 4: "Vi er i gang med at skrive et nyt kapitel i Folkeretten. Jeg synes, at dette århundrede har leveret et budskab til os: At staternes suverænitet må vige for humanismen og overholdelse af menneskerettighederne."⁵⁵ Tolkningen af Kosovokrigen som et afgørende nybrud i folkeretten fremføres ligeledes af udenrigsminister Niels Helveg Petersen i Det Udenrigspolitiske Nævn på et møde den 7.

52 Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998, se indlæg nr. 8.

53 Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998, se indlæg nr. 62. Se også Bostrup, Jens, "S og R parate til at trodse FN-veto", *Politiken*, 8. oktober 1998, 1. sektion, s. 11.

54 Statsministeriet 1999, "Speech by Mr. Poul Nyrup Rasmussen at the NATO 50th Anniversary Summit Opening and Commemorative Event in Washington D.C, April 23, 1999", 23. april 1999.

55 Statsministeriet 1999, "Statsminister Poul Nyrup Rasmussens åbningsredegørelse i Folketinget tirsdag den 5. oktober 1999 kl. 12.00", 5. oktober 1999.

juni 1999 samt i en kronik i Politiken den 25. juni 1999.⁵⁶ Den danske regerings tolkning synes således fra foråret 1999 at ligge tæt på den britiske premierminister Tony Blairs opfattelse af Kosovokrigen, og hans 'doctrine of the international community', der vægter det internationale samfunds ret til at intervenere militært ved brud på grundlæggende værdier internt i staterne:

"This is a just war, based not on any territorial ambitions but on values. We cannot let the evil of ethnic cleansing stand. We must not rest until it is reversed. We have learned twice before in this century that appeasement does not work. If we let an evil dictator range unchallenged, we will have to spill infinitely more blood and treasure to stop him later."⁵⁷

Argumenter mod vedtagelse af beslutningsforslag B 4: Ansvar, nytte og folkeret

Dansk Folkeparti, Fremskridtspartiet, Enhedslisten og Socialistisk Folkeparti er alle modstandere af B 4. Dansk Folkeparti er imod, da de finder det svært at placere et entydigt ansvar for konflikten og frygter afledte konsekvenser for dansk sikkerhed, hvis Danmark deltager.⁵⁸ For Fremskridtspartiet er de centrale modargumenter, at formålet med NATO-aktionen er uklart defineret, og at NATO-landene har interesse i gode relationer til Rusland på grund af den forestående udvidelse af alliancen.⁵⁹ Enhedslisten

56 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00", 7. juni 1999, pk.1, j. nr.3.E.92-99, UM; Petersen, Niels Helveg, "Folkeret i en brydningstid", *Politiken*, 25. juni 1999, 2. sektion, s. 5-6.

57 Blair 1999, "Doctrine of the International Community", 24. april 1999. For en analyse af de generelle implikationer af Blairs doktrin for britisk udenrigspolitik, se Daddow 2009, "Tony's war"? Blair, Kosovo and the interventionist impulse in British foreign policy.

58 Nielsen, Marianne, "Danske fly skal bombe serberne", *Ekstra Bladet*, 3. oktober 1998, 1. sektion, s. 7.

59 Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998, indlæg nr. 59; Folketinget 1998, "Anden behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 8. oktober 1998, indlæg nr. 20.

anser NATO-missionen for nytteløs, da man mener, at konflikten stort set er forbi, og at det derfor nu handler om at fokusere på nødhjælp.⁶⁰ For Socialistisk Folkeparti er både det folkeretlige grundlag og NATO-missionens formål uklart og dermed bliver både konsekvenserne for det internationale samfund og europæisk sikkerhed samt de humanitære konsekvenser af et evt. bombardement for usikre og potentielt farlige.⁶¹ I modsætning til De Radikale og Venstre, som fastholder folkeretten som afgørende og vigtig, men argumenterer for, at den opretholdes med udgangspunkt i tidligere resolutioner, så mener Socialistisk Folkeparti, at en FN-resolution, som direkte legitimerer den foreslåede NATO-aktion, er nødvendig for tilslutning.

Det Udenrigspolitiske Nævn: Er de humanitære argumenter grund nok?

Debatten om beslutningsforslag B 4 i Det Udenrigspolitiske Nævn afspejler debatten i Folketinget. For regeringen er det således den humanitære situation i Kosovo, der fremtvinger behovet for en militær intervention. Som konkluderet af udenrigsministeren på vegne af regeringen i hans orientering om situationen i Kosovo på et møde i Nævnet den 13. oktober 1998:

60 Møhring, Peter, "Radikale i klemme over Kosovo-aktion", *Information*, 7. oktober 1998, 1. sektion, s. 5; Søndergaard, Søren, "Bomber hjælper ikke kosova-albanerne", *Aktuelt*, 8. oktober 1998, s. 10.

61 Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998, se indlæg nr. 6 og 7; Bostrup, Jens, "S og R parate til at trodse FN-veto", *Politiken*, 8. oktober 1998, 1. sektion, s. 11.

”magtanvendelse i denne unikke situation ville være legitim, såfremt de diplomatiske bestræbelser på en politisk løsning ikke lykkedes, fordi:

- den humanitære katastrofe var overhængende.
- der ikke var andre muligheder for at afværge katastrofen.
- omgående handling — også med militære midler — var nødvendig af humanitære grunde.”⁶²

Allerede på Nævnets møde den 2. oktober 1998 har udenrigsministeren redegjort for, at den humanitære situation i Kosovo betyder, at regeringen i tilfælde af, at der ikke kan nås til enighed om en ny resolution i Sikkerhedsrådet, er villig til at bidrage, såfremt ”en bred kreds af lande [er] enige om at agere.”⁶³ Manglende godkendelse af FN’s Sikkerhedsråd til en militær intervention er således det mindste af to onder, for ”[v]ed ikke at gribe ind nu ville hele det internationale samfund igen påtage sig et medansvar for at grundlæggende menneskerettigheder krænkedes, og civilbefolkningen blev jaget på flugt inden for Europas grænser.”⁶⁴

Både Venstre og Konservative giver opbakning til regeringens vurdering af, at det er legitimt at intervenere uden en ny FN-resolution, som eksplicit tillader dette. Den konservative Per Stig Møller fremhæver, at det er nødvendigt at handle for at undgå en humanitær katastrofe, mens Venstres Anders Fogh Rasmussen fremhæver hensynet til fred og sikkerhed.⁶⁵ Socialistisk Folkeparti ønsker en eksplicitering af det folkeretlige grundlag inden man vil indgå i positive overvejelser om forslaget og samtidig advarer partiet om risikoen ved ”at iværksætte aktionen imod Ruslands vilje.”⁶⁶

62 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00”, 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

63 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn fredag den 2. oktober 1998 kl. 14.30”, 2. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

64 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn fredag den 2. oktober 1998 kl. 14.30”, 2. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

65 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn fredag den 2. oktober 1998 kl. 14.30”, 2. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

66 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn fredag den 2. oktober 1998 kl. 14.30”, 2. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

For Dansk Folkeparti er diskussion og evt. uenighed i FN's Sikkerhedsråd ikke afgørende.⁶⁷ Derimod er partiet skeptisk overfor både målet om et militært fokus udelukkende på det serbiske regime (og ikke også de kosovo-albanske separatister i UCK),⁶⁸ og processen, hvor man overgav kommandoen over de danske fly til NATO.⁶⁹ Det sidste er også kilde til bekymring for Enhedslisten, der finder, at der er uklarhed om både indholdet i kravene til serberne, og hvordan og i hvilket omfang Danmark ville kunne få indflydelse på den konkrete beslutning om at iværksætte et bombardement.⁷⁰

Hvorfor gik Danmark i krig?

Den politiske debat om, hvorvidt Folketinget skal vedtage beslutningsforslag B 4, og dermed deltage i et muligt NATO-luftbombardement fokuserer i høj grad på, hvilke argumenter, der er så tungtvejende, at Danmark legitimt kan deltage i en krig uden direkte FN-mandat. Der er ikke et enkelt afgørende argument, men humanitære argumenter, herunder særligt risikoen for en humanitær katastrofe vægtes tungt. I de politiske beslutningstageres optik var der tale om et folkemord med afledte humanitære konsekvenser – i form af fordrivelse af en befolkningsgruppe, som efterfølgende manglede basale fornødenheder i form af husly og vand – og afledte realpolitiske konsekvenser i form af en øget risiko for regional ustabilitet. Denne situation blev af et flertal i Folketinget i debatten i forbindelse med vedtagelsen af beslutningsforslag B 4 omtalt som unik (og derfor ikke præcedensdannende) både på grund af de humanitære krænkelser, og fordi Ruslands modstand i FN's Sikkerhedsråd blokerede for en FN-løsning. Eftersom Ruslands handlinger blev karakteriseret som en magtpolitisk bloke-

67 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00", 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

68 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn fredag den 2. oktober 1998 kl. 14.30", 2. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

69 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00", 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

70 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00", 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

ring af det internationale samfunds mulighed for at afværge en humanitær katastrofe, så blev NATO's indsats fremstillet som både nødvendig for en løsning i den konkrete situation og som udtryk for det internationale samfunds vilje, da indsatsen var baseret på en tidligere FN-resolution.

Tre typer af argumenter er særligt vigtige og udgør i kombination den offentlige begrundelse for den danske deltagelse:

- Den alvorlige humanitære situation i Kosovo udgør grundlaget for den danske beslutning. De humanitære argumenter er en kombination af argumenter om effekter af fordrivelse af Kosovo-albanere (eksempelvis manglende husly og vand) og argumenter om risikoen for en humanitær katastrofe.
- Med det udgangspunkt argumenteres der for, at NATO - i en situation, hvor FN er blokeret - er nødvendig for en løsning af konflikten og dermed en løsning eller afbødning af de humanitære problemer.
- Denne nødvendige afbødning af de humanitære problemer begrundes en udenrigspolitisk nødret, uden at dette anses for at være præcedensdannende. Kosovo fremstilles i argumentationen som en undtagelse fra den normale politik, ikke som en udvikling af denne. Det er dog værd at notere, at både statsministeren og udenrigsministeren efter iværksættelse af NATO's bombardement anvender den modsatte argumentation: at den særlige situation i Kosovo giver mulighed for at skrive et nyt kapitel i folkerettens historie, hvor det internationale samfunds humanitære normer vejer tungere end den enkelte stats suverænitet.

Konsekvenserne af deltagelse i konflikten for dansk interessevaretagelse og dansk værdipolitik spiller ingen rolle for vedtagelsen af beslutningsforslaget. Debatten handler primært om konsekvenserne for Kosovo af, om NATO foretager en militær operation eller ej, og sekundært om konsekvenserne for det internationale samfund og folkeretten af at foretage en militær NATO-operation uden direkte FN-mandat. Debatten handler i den forstand ikke om den danske deltagelse, men om hvorvidt der bør være en militær NATO

operation og i givet fald, hvad der vil være de sandsynlige konsekvenser for Kosovo, det internationale samfund og folkeretten af en sådan aktion. De danske politikere debatterer ikke Danmark som en småstat, der skal positionere sig i forhold til de toneangivende stormagter eller ud fra et udgangspunkt om, at det danske bidrag under alle omstændigheder vil være beskedent og derfor må målrettes særlige funktioner og opgaver. De debatterer snarere den danske beslutning som i en stormagt, hvor beslutningen om dansk deltagelse vil have afgørende betydning for, hvorvidt og hvordan konflikten løses.

Når det gælder argumenterne for en vedtagelse af B 4 er det ligeledes bemærkelsesværdigt, at den danske politiske debat om beslutningsforslag B 4 udelukkende fokuserer på situationen i Kosovo, eftersom man mindre end et år inden stod i en lignende situation i forbindelse med Iraks manglende efterlevelse af FN's våbenhvileresolution (687) efter krigen mellem Irak og Kuwait i 1990-91 (vedtaget af FN's Sikkerhedsråd 3. april 1991).⁷¹ Med udgangspunkt i resolution 687, der krævede, at Irak samarbejdede med våbeninspektørerne om sin afvæbning, samt med henvisning til bemyndigelse fra resolution 678 (vedtaget af FN's Sikkerhedsråd 29. november 1990),⁷² som tillod intervention for "at genoprette international fred og sikkerhed i området", vedtog et flertal i Folketinget bestående af Socialdemokratiet, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre, Fremskridtspartiet og Centrum-Demokraterne, at Danmark kunne bidrage militært med et Herkules fly C-130 til løsning af transportopgaver og dermed imødekomme en amerikansk anmodning om bidrag til indsatsen.⁷³ Der var således tale om vedtagelse af dansk militært bidrag til en militær operation med henvisning til en tidligere vedtaget FN-resolution. Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten stemte imod, da de fandt, at

71 FN 1991, "Resolution 687", 3. april 1991.

72 FN 1990, "Resolution 678", 29. november 1990.

73 Folketinget 1998, "B 114 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", 17. februar 1998. Se også Folketinget 1998, "Betænkning over Forslag til folketingsbeslutning om et dansk bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", afgivet af Forsvarsudvalget, 18. februar 1998.

en militær indgriben var både ulovlig og uhensigtsmæssig.⁷⁴ Desuden havde den radikale udenrigsministers opbakning til forslaget medført uro i det radikale bagland, hvor man så med skepsis på anvendelsen af en syv år gammel FN-resolution til at legitimere et militært angreb.⁷⁵

Endelig er det bemærkelsesværdigt, at den danske debat er meget dansk. Den danske debat om et muligt militært engagement foregik sideløbende med en international debat, hvor vestlige politiske beslutningstagere diskuterede, hvorvidt alle diplomatiske muligheder var udtømt, hvornår en militær indgriben i konflikten ville være det rette, og hvilket internationalt retsgrundlag, som en evt. militær indgriben i givet fald ville hvile på.⁷⁶ De danske politiske beslutningstageres debat synes dog ikke indlejret i den internationale debat. Det er bemærkelsesværdigt for så vidt som, at et naboland som Tyskland diskuterede parallelle udfordringer relateret til deltagelse i militære operationer, der hverken havde grundlag i et direkte FN-mandat eller i NATO's artikel 5.⁷⁷ I Tyskland argumenterede udenrigsminister i den konservativt-liberale regering Klaus Kinkel således i begyndelsen af 1998 for, at auto-
risation fra FN's Sikkerhedsråd var en nødvendig betingelse for eventuelle NATO-luftbombardementer i Kosovo,⁷⁸ mens regeringen i oktober samme år fastslog, at NATO-luftbombardementer

74 Folketinget 1998, "B 114 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", 17. februar 1998. Folketinget 1998, "Betænkning over Forslag til folketingsbeslutning om et dansk bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", afgivet af Forsvarsudvalget, 18. februar 1998.

75 Rasmussen, Johan, Ane Nordentoft og Anja Bertelsen, "Radikal skepsis", *Aktuelt*, 5. oktober 1998.

76 Mello 2014, *Democratic participation in armed conflict: Military involvement in Kosovo, Afghanistan, and Iraq*, s. 63-64.

77 Hyde-Price 2001, Germany and the Kosovo war: still a civilian power? I det nordiske NATO-land Norge var der derimod meget begrænset debat om emnet i efteråret 1998. Her fik den socialdemokratisk ledede regering i den utvidete utenrikskomité den 8. oktober 1998 bred opbakning til norsk deltagelse i en NATO-aktion med henblik på at bombe de serbiske stillinger i Kosovo, hvorefter forsvarsminister Fjervoll i et statsråd den 9. oktober anbefalede at stille norske styrker til rådighed og medvirke i militære operationer i relation til situationen i Kosovo. Denne anbefaling blev vedtaget og derigennem blev det norske forsvarsministerium givet fuldmagt til eventuelle militære operationer i forbindelse med NATO-aktionen i Kosovo. Se Bruun-Lie 2004, Konsensus og kontinuitet?: Stortingets debatt om NATOs intervensjon i Kosovo våren 1999 i et diskursanalytisk perspektiv, s. 56.

78 Peter Rudolf 2000, Germany and the Kosovo Conflict, s. 132-33.

ville være et legitimt middel til at undgå en humanitær katastrofe samtidig med, at man understregede, at denne katastrofes helt særlige karakter gjorde, at man ikke mente, at dette satte en præcedens for fremtidige interventioner.⁷⁹ Den danske og tyske debat har således væsentlige paralleller. Begge landes udenrigspolitik var karakteriseret ved et stigende internationalt engagement op gennem den kolde krig og særligt efter den kolde krig med afgørende vægt på, at dette engagement skulle udfoldes diplomatisk og indenfor internationale institutioner. For begge lande havde FN-medlemskab været en afgørende faktor for genoptagelse i det internationale samfund efter anden verdenskrig, og FN havde efterfølgende udgjort en hjørnesteen i landenes udenrigspolitiske aktivisme. Ligesom tyske politikere var også danske politikere i tvivl om, hvorvidt og hvordan de kunne bidrage til en løsning af konflikten i Kosovo og hvilke konsekvenser dette i givet fald ville have. Indsigter fra og debat om de tyske overvejelser spillede dog ingen rolle i den offentlige danske politiske debat om emnet.

B 148: Politisk enighed og informationsasymmetri

Beslutningsforslag B 148 var langt mindre politisk kontroversielt end B 4. Ifølge beslutningsforslag B 148 vedtaget den 17. juni 1999 meddeler Folketinget

”sit samtykke til, at danske militære styrker stilles til rådighed for en international styrke i Kosovo, som efter bemyndigelse fra FN’s Sikkerhedsråd i henhold til FN-pagtens kapitel VII udsendes under enhedskommando til implementering af FN’s sikkerhedsrådsresolution 1244 af 10. juni 1999, samt at de danske F-16 fly, som hidtil

79 Mello 2014, *Democratic participation in armed conflict: Military involvement in Kosovo, Afghanistan, and Iraq*, s. 63. I Frankrig gennemgik de politiske beslutningstagere et endnu mere markant ”holdningsskift fra en oprindelig pro-serbisk partiskhed til betoning af retten til humanitær intervention”. Se Skak 2000, *Baggrunden for interventionen i Kosovo*, s. 132. Også i Storbritannien vurderede regeringen som udgangspunkt, at en FN-resolution var nødvendig, hvis NATO skulle gribe ind.

har deltaget i NATO's luftoperationer i forbindelse med Kosovo-krisen, stilles til rådighed for NATO's samlede luftoperationer på det vestlige Balkan. Den internationale styrke i Kosovo vil udføre sine opgaver i henhold til FN's sikkerhedsrådsresolution 1244 af 10. juni 1999 og tilhørende aftaler og foranstaltninger samt i henhold til NATO-rådets beslutninger.”⁸⁰

Argumenter for vedtagelse af beslutningsforslag B 148: FN-mandat, regional stabilitet og ansvar for opfølgning

I modsætning til B 4 henvises der således til et klar mandat fra det internationale samfund i form af en resolution fra FN's Sikkerhedsråd. Dette understreges af udenrigsminister Niels Helveg Petersen, der i Folketingets anden behandling af beslutningsforslag B 148 betoner vigtigheden af,

”at denne sikkerhedsstyrke indsættes under et FN-mandat. Det er vigtigt, at den indsættes på en måde, hvor mange lande deltager i indsatsen, ikke kun NATO, men jo en lang række andre lande - neutrale lande, lande i Central- og Øst-europa, lande, som ikke alle har så forfærdelig mange penge at gøre godt med, men som gerne vil deltage”.⁸¹

Det ubetingede FN-mandat spiller i særlig grad en rolle for Socialistisk Folkeparti, der som ovenfor anført var stærkt kritisk overfor B 4 på grund af, hvad partiet opfattede som et manglende interna-

80 Folketinget 1999, ”B 148 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo”, 16. juni 1999.

81 Folketinget 1999, ”Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo”, 17. juni 1999, indlæg nr. 27.

tionalt retsgrundlag. Som anført af partiets ordfører Villy Søvndal i Folketingets første behandling af B 148:

"I SF har vi siden konfliktens start efterlyst en politisk løsning, og vi har efterlyst, at FN blev placeret i en central rolle. Det er det, der nu sker, og SF vil, som vi gjorde med SFOR i Bosnien i 1995, støtte dansk deltagelse i den internationale styrke med FN-mandat".⁸²

Fremskridtspartiet, der i behandlingen af B 4 havde støttet Socialistisk Folkepartis ændringsforslag om at ville støtte en aktion, såfremt der forelå et klart FN-mandat, ligger sig på samme linje. Også et tredje parti, som stemte imod B 4, men som stemmer for B 148, Dansk Folkeparti, betoner betydningen af et klart FN-mandat. Her er det dog de realpolitiske konsekvenser af FN-mandatet, der betones. FN-mandatet understøtter, at det internationale samfund kan sikre fred i området, og freden vil gøre det muligt for de mennesker, som er flygtet at vende hjem.⁸³ Den grundlæggende konflikt, som prægede debatten om B 4, mellem de, som mente, at dansk militært engagement ville medvirke til at undergrave det internationale samfund, og de, som mente, at dansk militært engagement ville medvirke til at styrke det internationale samfund, er således ikke til stede i debatten om B 148.

På tværs af de politiske partier lægges der i særlig grad vægt på spørgsmålet om regional ustabilitet. Det er således bemærkelsesværdigt at samtlige partier, der stemmer for beslutningsforslag B 148 nævner regional ustabilitet som et argument, mens det eneste af Folketingets partier, der stemmer imod beslutningsforslaget, Enhedslisten, også er det eneste parti, som ikke nævner regional ustabilitet. Argumentet om regional stabilitet er tydeligt hos stats-

82 Folketinget 1999, "Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999, indlæg nr. 23.

83 Folketinget 1999, "Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999, indlæg nr. 36.

ministeren, udenrigsministeren og ordførerne for regeringspartierne samt Dansk Folkeparti. Den socialdemokratiske ordfører Ingrid Rasmussen peger eksempelvis på betydningen af "den civile sikkerhedspolitik i landene i Øst- og Centraleuropa. Målet er at give mulighed for, at forskellige befolkningsgrupper bliver hørt og kan eksistere side om side. Danmark skal og vil deltage aktivt i genopbygningsarbejdet".⁸⁴ Den radikale Jørgen Estrup pointerer:

"Det bliver ikke ufarligt, det bliver ressourcekrævende, det bliver langvarigt, men det er immervæk en god investering i Europas fremtid, en investering, som vi ikke kan undvære, hvis vi ellers vil slippe for en tilbagevenden til, hvad vi oplevede i 1930'erne".⁸⁵

I oppositionen betoner den konservative ordfører Hans Engell, at indsatsen er "nødvendig for at sikre en harmonisk og stabil udvikling i denne region, hvis sikkerhedspolitiske situation også er i klar dansk interesse",⁸⁶ mens det for Dansk Folkeparti er "naturligt, at et parti, der går ind for at bevare fred, men ikke går ind for at opnå fred og frihed gennem krig, siger, at nu vil vi gerne være med til at sende det styrkebidrag af sted".⁸⁷ For Socialistisk Folkeparti er det

84 Folketinget 1999, "Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999, indlæg nr. 1.

85 Folketinget 1999, "Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999, indlæg nr. 59.

86 Folketinget 1999, "Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999, indlæg nr. 13.

87 Folketinget 1999, "Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999, indlæg nr. 42.

militære engagement med indsættelse af landtropper et bidrag til "genopbygning af hele regionen".⁸⁸

For særligt regeringen spiller det en væsentlig rolle, at B 148 ligger i forlængelse af det danske militære engagement i Kosovo, som var en konsekvens af vedtagelsen af B 4. Udenrigsminister Niels Helveg Petersen anfører således under første behandlingen af beslutningsforslaget, at der er tale om "en konsekvent videreførelse af det danske engagement for at tilvejebringe en løsning på konflikten i Kosovo", som ydermere ligger i forlængelse af "en meget betydelig humanitær, politisk og militær indsats i Balkan".⁸⁹ Eller som anført af statsminister Poul Nyrup Rasmussen: "Nu har vi stoppet Milosevic' uhyrligheder. Nu skal vi vinde freden, og det kræver en mangeårig økonomisk og social indsats fra os alle sammen".⁹⁰ Udover regeringspartierne betones dette aspekt kun af De Konservative.

Argumenter mod vedtagelse af beslutningsforslag B 148 og proces-kritik: Fik partierne tilstrækkelig information?

Enhedslisten er det eneste parti, der argumenterer imod vedtagelsen af B 148. Enhedslistens argumenter fokuserer i høj grad på, hvad partiet opfatter som manglende legitimitet i afvæbningen af den kosovo-albanske styrke UCK samt, at den indgående fredsaftale ikke rummer mulighed for en folkeafstemning i Kosovo om det fremtidige tilknytningsforhold til tidligere det Jugoslavien.⁹¹ For Enhedslisten er indsættelsen af landstyrker i forbindelse med legitimeringen af den indgåede fredsaftale således en illegitim opfølgning på et illegitimt NATO-bombardement. Desuden forventer Enhedslisten, at afvæbningen af UCK vil medføre praktiske ud-

88 Folketinget 1999, "Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999, indlæg nr. 23.

89 Folketinget 1999, "Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999, indlæg nr. 80.

90 Sørensen, Manja, "Nyhedsoverblik: Efter freden kommer oprydningen", *Information*, 11. juni 1999, 1. sektion, s. 2.

91 Folketinget 1999, "Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999, indlæg nr. 2, 3, 6, 10, 25.

fordringer med potentielt negative konsekvenser for både danske soldaters sikkerhed og Kosovos fremtid.⁹²

Mens det kun er Enhedslisten, der argumenterer imod vedtagelsen af B 148, så er flere partier udenfor forsvarsforliget skeptiske overfor informationsniveau og inddragelse af de af Folketingets partier, der står udenfor forliget. Dansk Folkepartis ordfører Peter Skaarup bemærker således, at han ikke forstår ”hvorfors regeringen ikke af sig selv under debatten her i dag har meddelt, at man vil overholde grundloven, at man vil orientere Folketinget om de udenrigspolitiske ændringer, man har tænkt sig at foretage, når det gælder styrken i Bosnien”, og at han på den baggrund ser sig nødtaget til

”at Dansk Folkeparti i løbet af sommeren jævnligt vil kalde ministre i samråd i Forsvarsudvalget for at få besked på, om der er nogen nyheder, nogen ændringer, som er aftalt i den her snævre forsvarsforligspartikreds, som man åbenbart har tænkt sig at konferere landets udenrigspolitik med”.⁹³

For Enhedslistens Kjeld Albrechtsen bringer den konservative ordfører Hans Engells bemærkning om en særlig rolle for forsvarsforligspartierne i den videre proces ligefrem mindelser om tiden under den kolde krig, ”da hr. Hans Engell var forsvarsminister og man havde et såkaldt 11-mands-udvalg, som uden om Folketinget bestyrede forsvarspolitikken”.⁹⁴ Også Socialistisk Folkeparti underer sig over, at der både af Hans Engells indlæg i debatten og i betænkningsbidraget fra folketingsflertallet (Socialdemokratiet,

92 Folketinget 1999, ”Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo”, 16. juni 1999, indlæg nr. 28, 60.

93 Folketinget 1999, ”Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo”, 17. juni 1999, indlæg nr. 28.

94 Folketinget 1999, ”Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo”, 17. juni 1999, indlæg nr. 13.

Venstre, Konservative, Centrum-Demokraterne, De Radikale og Kristeligt Folkeparti) fremgår, at justering af SFOR-styrken afhænger af drøftelse i forsvarsforligskredsen, snarere end blandt de af Folketingets partier, som vedtager B 148.⁹⁵

Det Udenrigspolitiske Nævn: Politisk konsensus, men kritik af regeringens rådføring med Nævnet

Der er kun beskeden debat om principielle spørgsmål relateret til det danske bidrag i Det Udenrigspolitiske Nævn. Dette skyldes formentlig den brede enighed i Folketinget om det danske bidrag. Det er således primært regeringen, der fremlægger argumenter for dansk deltagelse, og disse adskiller sig ikke substantielt fra de argumenter, der anføres i Folketinget og de landsdækkende aviser. Som i Folketingssalen spiller argumenter om at sikre regional stabilitet og gøre arbejdet som er begyndt med NATO's bombardementer færdigt en rolle, ligesom der lægges vægt på at sikre nødhjælp til befolkningen.⁹⁶ De praktiske argumenter om at følge op på NATO's bombardement spiller en mere væsentlig rolle for regeringen end det præcise juridiske grundlag. Den radikale udenrigsminister Niels Helveg Petersen anfører således på mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 7. juni 1999, tre dage inden vedtagelsen af FN's Sikkerhedsrådsresolution 1244 af 10. juni 1999, at

”[d]et centrale at holde sig for øje nu var jo, at man ikke efter indgivelsen af en aftale om tilbagetrækning måtte miste momentum. Det indelbar, at NATO-styrken måtte rykke ind i takt med, at de jugoslaviske styrker rykkede ud. Og det var man parat til at gøre også uden en sikkerhedsrådsresolution, og man kunne juridisk godt gøre det. Situationen var simpelthen for alvorlig til at

95 Folketinget 1999, ”Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo”, 17. juni 1999, indlæg nr. 5.

96 Se argumenterne fra udenrigsministeren, udviklingsministeren og forsvarsministeren i optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00”, 7. juni 1999, pk.1, j. nr.3.E.92-99, UM.

være afhængig af dagsordener i Sikkerhedsrådet fra Kina eller andre, der ikke direkte havde med situationen i Kosovo at gøre.”⁹⁷

I sin evaluering af effekten af NATO's bombardement er udenrigsministeren på linje med de udtalelser som statsministeren kommer med offentligt. Operationen har ikke alene været en militær succes, den havde også vidtrækkende politisk betydning i form af ”nye standarder for, hvad man ville acceptere i Europa. Etnisk udrensning var ganske enkelt ikke acceptabelt.”⁹⁸

Spørgsmålet om regeringens videregivelse af oplysninger til Folketinget rejses i Det Udenrigspolitiske Nævn, som det også blev gjort i Folketingets behandling af beslutningsforslag B 148. I Nævnet er der dog tale om en bredere funderet kritik af regeringens videregivelse af oplysninger, som også De Konservative og Venstre bidrager til. Argumentet om informationsasymmetri til fordel for partierne i forsvarsforligskredsen fremføres af Dansk Folkeparti i Det Udenrigspolitiske Nævn den 7. juni 1999,⁹⁹ ligesom det også sker i første behandlingen af B 148. Kritikken gælder en henvendelse fra NATO til medlemslandene om at overveje om det er muligt at bidrage med yderligere fly. Den 11. maj 1999 har Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) rettet fortrolig henvendelse til alle medlemslandenes repræsentationer med henblik på genovervejelse af de nationale bidrag.¹⁰⁰ Fra den danske regerings side er vurderingen, at man allerede med folketingsbeslutning B 128 af 22. april 1999 lever op til den forventning, der ligger i et revideret Statement of Requirement, som blev udsendt, da NATO i april 1999 besluttede at udvide antallet af fly til rådighed for NATO's indsats i Kosovo fra ca. 400 til ca. 1000 fly. Det Udenrigspolitiske Nævn er imidlertid ikke blevet orienteret om henvendelsen.

97 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00”, 7. juni 1999, pk.1, j. nr.3.E.92-99, UM.

98 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 11. juni 1999 kl. 11.00”, 11. juni 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

99 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00”, 7. juni 1999, pk.1, j. nr.3.E.92-99, UM.

100 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00”, 7. juni 1999, pk.1, j. nr.3.E.92-99, UM.

delsen, hvorimod der ifølge forsvarsminister Hans Hækkerup er sket en orientering af partierne i forsvarsforligskredsen. Hverken Anders Fogh Rasmussen fra Venstre eller Per Stig Møller fra Det Konservative Folkeparti mener sig imidlertid orienteret. Tværtimod påpeger Per Stig Møller, at det er i strid med nævnsloven, at regeringen først lægger op til en drøftelse i Det Udenrigspolitiske Nævn efter, at regeringen har truffet beslutning.¹⁰¹ Udenrigsministeren medgiver, at Per Stig Møller på nævnsmødet den 2. juni med henvisning til "rygter ude i byen" havde spurgt udenrigsministeren direkte, om regeringen havde modtaget en henvendelse, og at udenrigsministeren havde svaret, at han ikke kendte til en henvendelse. Udenrigsministeren mener, at Per Stig Møller henviste til rygter, som forsvarsministeren skulle være kilde til, men at han ikke fandt, at dette var tilstrækkeligt grundlag til at svare konkret.¹⁰² Forsvarsministeren anfører, at sagen er behandlet på embedsmandsniveau med fortrolig orientering af forligspartierne, og at Per Stig Møller burde være orienteret af sin forsvarsordfører, samt at det havde været regeringens intention, at han skulle orientere Det Udenrigspolitiske Nævn på det førstkommende møde efter henvendelsen, dvs. på nævnsmødet den 2. juni, men at dette, grundet hans rejse til Albanien, var blevet udsat til dette møde den 7. juni.

Næstformanden for Nævnet, Venstres Anders Fogh Rasmussen understreger, at enhver minister repræsenterer regeringen og, at udenrigsministeren derfor lige så godt kunne have orienteret nævnet. Fogh Rasmussen indskærper på den baggrund overfor regeringen, at Nævnet skal orienteres ved henvendelser fra udlandet, også når der ikke svares, og at det ikke er tilstrækkeligt at orientere forsvarsforligspartierne.¹⁰³ For Konservative og Venstre er information givet til Folketinget således information givet til Det Udenrigspolitiske Nævn, mens orientering til en snævrere kreds af

101 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00", 7. juni 1999, pk.1, j. nr.3.E.92-99, UM.

102 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00", 7. juni 1999, pk.1, j. nr.3.E.92-99, UM.

103 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00", 7. juni 1999, pk.1, j. nr.3.E.92-99, UM.

partier i andre fora ikke er tilstrækkeligt. Enhedslistens Søren Søndergaard betegner ligefrem forsvarsforligskredsen som et "reservenævn".¹⁰⁴ På baggrund af diskussionen i Nævnet vil formanden rette skriftlig henvendelse til statsministeren for at henstille til, at Nævnet i fremtiden bliver orienteret i overensstemmelse med nævnsloven.¹⁰⁵

Bortset fra kritikken af regeringens inddragelse af Det Udenrigspolitiske Nævn har Nævnets diskussioner i høj grad en 'teknisk' karakter med fokus på balancen mellem missioner i Bosnien, Albanien og Kosovo, og hvordan en forøget indsats i Kosovo kan risikere at få negativ betydning for missioner i Bosnien og Albanien samt indholdet i det fremtidige danske militære og humanitære engagement i Kosovo.¹⁰⁶

Hvorfor sendte Danmark militære styrker til Kosovo?

Det er særligt værd at bemærke tre aspekter i den politiske debat om beslutningsforslag B 148. For det første udviser samtlige politiske partier en høj grad af logisk konsistens i forhold til argumentationen i forbindelse med beslutningsforslag B 4. Det er således bemærkelsesværdigt, at de partier, der lægger særlig vægt på det klare FN-mandat, som ligger til grund for B 148, er de samme partier, som ikke kunne stemme for B 4 på grund af manglende direkte FN-mandat, men som vælger at stemme for det nye beslutningsforslag. I den forbindelse er det ligeledes bemærkelsesværdigt, at den radikale udenrigsminister, hvis parti i debatten om B 4 udtrykte bekymring over retsgrundlaget, nu glæder sig over FN-mandatet, men undgår at se det som betingende for en indsats.

For det andet er det værd at bemærke, at mens argumenterne for B 4 i høj grad var humanitære, så er argumenterne for B 148 primært fokuseret på at skabe forudsætningerne stabilisering

104 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00", 7. juni 1999, pk.1, j. nr.3.E.92-99, UM.

105 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00", 7. juni 1999, pk.1, j. nr.3.E.92-99, UM.

106 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00", 7. juni 1999, pk.1, j. nr.3.E.92-99, UM; optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 11. juni 1999 kl. 11.00", 11. juni 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

og genopbygning. For regeringen har det endvidere selvstændig betydning, at indsættelsen af landtropper ligger i forlængelse af NATO's luftbombardement, og at man som deltager i luftoperationerne derfor har et medansvar for efterfølgende at genopbygge landet.

Endelig er det værd at bemærke, at mens der ikke er næneværdige skillelinjer mellem regering og opposition, så er der to andre skillelinjer i debatten. Den ene skillelinje går mellem Enhedslisten og samtlige af Folketingets øvrige partier. Skillelinjen trækkes både af om man stemmer ja eller nej til B 148, og af hvilke argumenter, som er afgørende for om man stemmer ja eller nej. Mens Enhedslisten fokuserer på UCK og Kosovos ret til selvbestemmelse, så fokuserer Folketingets øvrige partier på regional stabilitet og genopbygning samt at arbejdet med dette er legitimeret direkte gennem en FN-resolution. Den anden skillelinje handler om den information, som regeringen har stillet til rådighed for Folketingets partier. Denne skillelinje synes i Folketingets behandling af beslutningsforslaget at flugte med de partier, som er en del af det daværende forsvarsforlig og de partier, som står udenfor, mens regeringen i Nævnet står overfor en samlet opposition. Der synes her at være helt forskellige opfattelser i regeringspartierne og oppositionen af regeringens handlemåde. Den radikale ordfører Jørgen Estrup fremhæver således i en senere publikation om dansk udenrigspolitik netop regeringens inddragelse af Folketinget i forbindelse med Kosovokrigen i foråret 1999 som et eksempel på, hvordan Det Udenrigspolitiske Nævn i fremtiden ville kunne fungere som "Folketingets pendant til regeringens interne sikkerhedsudvalg", hvor regeringen løbende orienterer Nævnet og drøfter centrale udviklinger med Nævnets medlemmer, som samtidig pålægger sig selv "en meget betydelig selvdisciplin i forhold til medierne".¹⁰⁷

¹⁰⁷ Estrup 2001, *Uden Kompas – dansk udenrigspolitik efter 1945*, s. 139.

Konklusion

I relation til den uvildige udrednings spørgsmål om, hvilke oplysninger, der lå til grund for beslutningen om dansk militært engagement i Kosovo i forbindelse med vedtagelsen af beslutningsforslag B 4 og B 148, så giver den offentlige politiske debat om de to beslutningsforslag grundlag for tre konklusioner på tværs af de to debatter.

For det første kan der ikke identificeres en klar skillelinje mellem regering og opposition. Der er snarere tale om et kontinuum af argumenter. Regeringspartiet De Radikale placerer sig i midten med argumenter, der ligger tæt op af oppositionen til venstre i Folketinget. Men De Radikale stemmer sammen med regeringspartnern Socialdemokratiet og oppositionen til højre i Folketinget. Derimod fremfører Socialdemokratiet, Konservative og Venstre i høj grad de samme typer af argumenter for dansk militært engagement. I den forstand afspejler debatten skillelinjen i forsvarsdebatten efter anden verdenskrig. Også her fandt man på den ene side Socialdemokratiet, Venstre og Konservative - de såkaldte Atlantpagtpartier, der var bærende i den atlantiske orientering af forsvarspolitikken og genopbygningen af dansk forsvar i tiden efter anden verdenskrig – og på den anden side venstrefløjen, mens De Radikale var et midterparti, der trods skepsis overfor anvendelsen af militære instrumenter gradvis blev inddraget gennem partiets samarbejde med Socialdemokratiet.¹⁰⁸

For det andet er debatten om de to beslutningsforslag i vidt omfang fokuseret på offentligt kendte oplysninger om udviklingen i konflikten mellem serbere og kosovo-albanere. Der er således i langt mindre grad tale om 'unknown unknowns' end i de senere konflikter i Afghanistan og Irak, hvor der indgår efterretninger om terrorister og masseødelæggelsesvåben. Samtidig sker der på trods af dette fokus på den generelle og veldokumenterede udvikling af konflikten en udvikling i flere partiers holdning til, hvordan konflikten kan løses, som ikke eksplicit kobles til udviklinger i

¹⁰⁸ Petersen 2011, Forsvarspolitik, s. 276-277.

konflikten. For flere danske partier sker der således, som i vores store nabolande Tyskland og Storbritannien, et skifte fra en position, hvor et direkte FN-mandat betragtes som nødvendigt for en militær operation til en position, hvor dette ikke er nødvendigt på grund af den humanitære situation.

Endelig har debatterne om de to beslutningsforslag karakter af 'snapshot'-debatter, idet de fokuserer skarpt på det aktuelle billede af situationen i Kosovo, men kun i mindre grad forholder sig til debatten i andre lande i en lignende situation eller til de videre perspektiver for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. I de danske beslutningstageres offentlige argumenter – og i argumentationen i Det Udenrigspolitiske Nævn – er Kosovokonflikten en undtagelse, der tilsiger en humanitært drevet 'nødvendighedens politik', hvor NATO repræsenterer det internationale samfund og dermed legitimt kan gribe militært ind i konflikten trods manglende FN-mandat.

KAPITEL 3

Afghanistan

Introduktion

Dette kapitel afdækker de offentligt fremførte argumenter, som de danske politiske beslutningstagere lagde til grund for vedtagelsen af folketingsbeslutning B 37 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan den 14. december 2001. Argumenterne for dansk deltagelse sammenholdes med de argumenter, som blev fremført som kritik af det danske bidrags indhold og modstand mod beslutningsforslaget. Endvidere gives en kort analyse af de offentligt fremførte argumenter i forbindelse med vedtagelsen af folketingsbeslutning B 45 om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan 11. januar 2002.

Den politiske aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak angiver eksplicit, at udredningen skal omfatte

”Beslutningen om et dansk militært engagement i Afghanistan, som Folketinget meddelte samtykke til med vedtagelsen den 14. december 2001 af beslutningsforslag nr. B 37 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan.”¹⁰⁹

109 Justitsministeriet 2016, ”Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan”, 25. maj 2016.

Vi har i tillæg hertil valgt at inddrage debatten om beslutningsforslag B 45 i analysen af to årsager. For det første udgjorde B 45 grundlaget for det danske militære bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke, International Security Assistance Force (ISAF), der udgjorde den primære ramme for det danske militære engagement i Afghanistan frem til 2014, mens det danske militære engagement i Afghanistan i den amerikansk ledede koalition Operation Enduring Freedom allerede afsluttedes i 2003.¹¹⁰

For det andet er de to beslutninger om henholdsvis dansk militært bidrag til den USA-ledede koalition mod al-Qaeda og Taleban og dansk militært bidrag til den britisk-ledede stabiliseringsstyrke blevet kædet sammen af fremtrædende beslutningstagere fra den daværende regering og opposition.¹¹¹ Det fremgår således af bemærkningerne til B 37, at regeringen ud over et bidrag til den amerikansk ledede koalition anbefaler et bidrag til den kommende multinationale sikkerhedsstyrke, og at man agter at fremsætte et separat beslutningsforslag om dette, når det er afklaret, hvilke styrker Danmark forventes at bidrage med.¹¹² Også oppositionen kæder de to forslag sammen allerede i folketingsdebatten om B 37. Den radikale ordfører Morten Helveg Petersen understreger eksempelvis, at hans parti "finder dansk deltagelse i den kommende stabiliseringsstyrke under britisk ledelse mere i tråd med de danske traditioner og ekspertiser, når det gælder international fredsbevarende indsats."¹¹³ Den nyligt afgåede socialdemokratiske udenrigsminister Mogens Lykketoft betegner B 37 som et "fait accompli" i den forstand, at regeringen allerede inden fremsættelsen af forslaget for Folketinget havde præsenteret tilbuddet for USA's regering. Han efterlyser "en anden vægtning", hvor "man skulle

110 Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018, appendiks.

111 Lars og Svendsen 2012, *Et land i krig*, s. 84-92; Møller 2017, *Udenrigsminister – i krig og fred*.

112 Folketinget 2001, "B 37 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001.

113 Folketinget 2001, "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001.

have lagt væsentlig større vægt på den del af den militære operation, vi kunne bidrage til, som har direkte sammenhæng med løsningen af den humanitært katastrofale situation i Afghanistan” og givet et dansk bud på ”hvordan vi skulle svare, i sammenhæng med de behov, der vil blive skabt i den fredsbevarende operation”.¹¹⁴

Koalitionslandenes beslutninger om at bidrage til den USA-ledede Operation Enduring Freedom kan ikke forstås uden henvisning til terrorangrebene på New York og Washington D.C. den 11. september 2001, som resulterede i uforbeholdne solidaritetsklæringer fra USA's allierede og en lang række andre lande.¹¹⁵ Mens krigen i Kosovo og Irak havde et offensivt element, som handlede om at udbrede liberale værdier, så var det militære engagement i Afghanistan med Lawrence Freedmans ord en ”defensive liberal war”, som blev begrundet i nødvendigheden af at forsvare sig mod en eksistentiel trussel mod Vesten og vores værdier og livsform.¹¹⁶ Den 7. oktober informerede den amerikanske præsident George W. Bush FN's Sikkerhedsråd om, at USA og Storbritannien var påbegyndt luftbombardementer af al-Qaeda- og Taleban-mål i Afghanistan som følge af klare beviser for al-Qaedas ansvar for terrorhandlingerne den 11. september og Talebans støtte til og beskyttelse af terroristerne. Både Europa-Kommissionens formand og EU's udenrigsministre udtrykte solidaritet og støtte til aktionen, mens der i flere lande var debat om, hvorvidt, man skulle bidrage militært til aktionen. Det var i særlig grad tilfældet i Tyskland, hvor den socialdemokratiske kansler Gerhard Schröder gjorde spørgsmålet om tysk militært engagement til en tillidsafstemning i parlamentet efter splittelse i den socialdemokratisk-grønne koalitionsregering.¹¹⁷ Regeringen vandt afstemningen med et snævert flertal og valgte efterfølgende sammen med Danmark samt Australien,

114 Folketinget 2001, ”Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan”, 13. december 2001.

115 Mello 2014, *Democratic participation in armed conflict: Military involvement in Kosovo, Afghanistan, and Iraq*, s. 104.

116 Freedman 2006, *Iraq, liberal wars and illiberal containment*.

117 Mello 2014, *Democratic participation in armed conflict: Military involvement in Kosovo, Afghanistan, and Iraq*, s. 105-106.

Canada, Frankrig, New Zealand, Norge, Polen, Storbritannien og Tyrkiet at bidrage med specialstyrker i Afghanistan.¹¹⁸

B 37: Konsensus med mislyde

Den 14. december 2001 vedtog Folketinget beslutningsforslag B 37 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan. Beslutningsforslaget var fremlagt af den nytiltrådte VK-regering efter en anmodning om militær støtte fra USA's regering. Folkeretligt var forslaget indlejret i FN-pagtens artikel 51 om ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar, som efter terrorangrebene den 11. september 2001 var blevet bekræftet af FN's Sikkerhedsråd. Det militære bidrag omfattede et C-130 transportfly, fire F-16 kampfly og specialstyrker med tilhørende støttepersonel samt et mindre bidrag af stabs- og forbindelsespersonel. Beslutningsforslaget indeholdt intentionen om, at det militære bidrag indgik i en samlet bidragspakke med "det humanitære område og genopbygning".¹¹⁹ I de to behandlinger af beslutningsforslaget den 13. og 14. december 2001 samt i dagene før og efter diskuterede regering og folketingsmedlemmer argumenter for og imod et dansk bidrag. Forslaget blev vedtaget med 101 mod 11 stemmer. Venstre, Socialdemokratiet (undtagen to medlemmer), Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti – stemte ja til beslutningsforslag B 37, mens Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten samt de to socialdemokratiske folketingsmedlemmer Thomas Adelskov og Lissa Mathiasen stemte imod.

Vedtagelsen af beslutningsforslag B 37 var kulminationen på en debat i både Danmark og internationalt om, hvordan USA og deres allierede bedst kunne svare på terrorangrebene den 11. september. Den danske debat i ugerne efter terrorangrebet var præget af politisk enighed om at udtrykke solidaritet med USA. Statsmi-

118 Derudover deltog et unavngivet land i koalitionen. Jensen og Schmidt 2019, Med hele vejen, kapitel 8.

119 Folketinget 2001, "B 37 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001.

nister Poul Nyrup Rasmussen fandt i sin åbningsredegørelse til Folketinget den 2. oktober, at terrorangrebene 11. september ikke blot var "et angreb på byer i USA. Det er et skånselsløst angreb på alt det, vi står for: Den enkeltes frihed, de manges tryghed, vores fælles sikkerhed – alt det, der giver ordet 'demokrati' mening."¹²⁰ Han gentog dermed sin analyse fra de første dage efter angrebet.¹²¹ Samtidig understregede Nyrup Rasmussen, at "den internationale terrorisme skal bekæmpes gennem et internationalt svar. Og rammen for vor indsats må være FN."¹²² Allerede den 12. september havde Danmark dog sammen med de øvrige NATO-lande på et møde i NATO-Rådet vedtaget en erklæring, der aktiverede Atlantpagtens artikel 5, og statsministeren havde i et interview med TV-stationen CNN den 22. september svaret ja til, at Danmark var klar til at gå i krig og inviteret USA til at bede om, hvad de havde brug for i den forbindelse. Statsministeren vurderede dog i en efterfølgende briefing af danske journalister, at det var usandsynligt, at USA ville bede om støtte, der ville sende danske soldater i krig: "Men vi kan ikke udelukke det, og det er vigtigt, at vi ikke ryster på hånden med vores NATO-solidaritet. Vi har sagt, at angrebet på USA kan betragtes som et angreb på hele alliancen, og så må vi stå ved vores ord."¹²³ Samme aften udtrykte udenrigsminister Mogens Lykketoft dog en noget mere USA-kritisk linje, da han kritiserede USA for at have "trukket sig tilbage fra den internationale retsorden og fra internationale aftaler".¹²⁴

Statsministeren udskrev den 31. oktober folketingsvalg, der blev afholdt den 20. november sammen med amts- og kommunalvalg, fire måneder før valgperiodens udløb. Statsministeren udskrev valget med henvisning til, at Danmark var i en "ekstraordinær situ-

120 Statsministeriet 2001, "Statsminister Poul Nyrup Rasmussens åbningsredegørelse i Folketinget tirsdag den 2. oktober 2001 kl. 12.00", 2. oktober 2001.

121 Se eksempelvis Statsministeriet 2001, "En ny fremtid. Statsminister Poul Nyrup Rasmussens tale ved SID's kongres den 13. september 2001", 13. september 2001.

122 Statsministeriet 2001, "Statsminister Poul Nyrup Rasmussens åbningsredegørelse i Folketinget tirsdag den 2. oktober 2001 kl. 12.00", 2. oktober 2001.

123 Collignon, Pierre, "Europa balancerer mellem støtte til USA og FN", *Jyllands-Posten*, 23. september 2001.

124 Collignon, Pierre, "Europa balancerer mellem støtte til USA og FN", *Jyllands-Posten*, 23. september 2001.

ation”, hvor der var behov for et ”forny et og forstærket mandat”.¹²⁵ Det gjaldt både internt i Danmark, hvor regeringen dagen forinden havde fremlagt forslag til en lovpakke med nye tiltag mod terror, og internationalt, hvor statsministeren understregede vigtigheden af, at Danmark sammen med EU, NATO og FN fortsat stod sammen med USA i kampen mod terrorismen, og understregede, at

”der bliver behov for nye beslutninger og ny international solidaritet og nye bidrag fra Danmark. Dem skal vi være klar til at løfte med det samme i klarhed og konsekvens når vi bliver bedt derom.”¹²⁶

Den internationale situation kom dog kun til at spille en mindre rolle i valgkampen, da de borgerlige partier med Venstres statsministerkandidat Anders Fogh Rasmussen i spidsen bakkede op om regeringens politik på området, og i stedet blev udlændingepolitikken det dominerende tema.

Argumenter for vedtagelse af beslutningsforslag B 37: Solidarisk med USA og forpligtet af NATO

For regeringspartierne, Venstre og Konservative, er argumenterne om, at Danmark skal deltage på grund af forskellige allianceaspekter afgørende for dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan. Særligt spørgsmålet om solidaritet med USA efter terrorangrebene den 11. september 2001 står centralt i regeringens argumentation for B 37. Det hedder således i selve beslutningsforslaget:

”Regeringen finder, at Danmark fortsat bør yde sit solidariske bidrag til den internationale indsats mod terrorisme og imødekomme anmodnin-

125 Langergaard, Jens, ”Nyrup udskriver valg på baggrund af terror”, *Berlingske Tidende*, 31. oktober 2001.

126 Langergaard, Jens, ”Nyrup udskriver valg på baggrund af terror”, *Berlingske Tidende*, 31. oktober 2001.

gen fra USA om et konkret dansk styrkebidrag til den amerikansk ledede indsats.”¹²⁷

I den offentlige debat i landsdækkende aviser og i Folketinget fremføres solidaritetsargumentet især af Venstre. Allerede i sin åbningsredegørelse i forbindelse med VK-regerings tiltrædelse den 4. december 2001 fastslår den nye statsminister Anders Fogh Rasmussen:

”Når vi engagerer os i løsningen af denne verdens problemer, så er det jo blandt andet, fordi vi har nogle grundlæggende værdier om ret og rimeligt. Nogle værdier om demokrati og frihed, som vi med rette er stolte af. Nogle værdier som vi ikke har fået gratis. Vi har kæmpet for disse værdier, og andre har til tider kæmpet for, at vi kunne bevare disse værdier, vort demokrati og vor frihed. Derfor har vi vist solidaritet med USA og andre lande i den internationale kamp mod terrorisme. En solidaritet, der heldigvis er massivt flertal for i både den danske befolkning og i dette Folketing. Og en solidaritet, den nye regering vil videreføre ligeså konsekvent, som den forrige regering gjorde det.”¹²⁸

Også hos Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og De Konservative vægter solidariteten med USA. Som udtrykt af den tidligere socialdemokratiske udenrigsminister Mogens Lykketoft: ”Vi støtter

127 Folketinget 2001, ”B 37 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan”, 13. december 2001.

128 Statsministeriet 2001, ”Statsminister Anders Fogh Rasmussens redegørelse i Folketinget tirsdag den 4. december 2001”, 4. december 2001.

det her forslag. Vi støtter det i forlængelse af den solidaritet, vi har udtrykt med De Forenede Stater".¹²⁹

Begge regeringspartier argumenterer for, at Danmark i tillæg til det moralske ansvar for at hjælpe USA også har en politisk forpligtelse. Mens beslutningsforslag B 37 indledes med en henvisning til den folkeretlige indlejring i FN-pagtens artikel 51 om ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar, så betoner repræsentanter fra Venstre og Konservative i den offentlige debat i landsdækkende aviser og Folketinget, at Danmark har en allianceforpligtelse over for USA. Som udtrykt af Venstres ordfører Ulrik Kragh i førstebehandling af B 37:

"Angrebet på USA var et angreb på alle i NATO-alliancen. Det har NATO-alliancen erklæret den 12. september, det har FN's Sikkerhedsråd erklæret i resolutionerne 1368 og 1373, hvori også er præciseret retten til at udøve individuelt og kollektivt selvforsvar".¹³⁰

For regeringspartneren, Det Konservative Folkeparti, vægter Danmarks allianceforpligtelse ligeledes tungt. Udenrigsminister Per Stig Møller argumenterer inden vedtagelsen af B 37 for, at Danmark "aflaster amerikanerne" gennem NATO.¹³¹ Dansk Folkeparti og Kristeligt Folkeparti betoner ligeledes allianceforpligtelsen og den direkte kobling af terrorangrebene med et dansk militært bidrag i Afghanistan.¹³² Hos Socialdemokratiet finder man, at det var "klogt og rigtigt" at aktivere artikel 5 efter terrorangrebene på New York og Washington D.C., men argumentet anvendes ikke i

129 Folketinget 2001, "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001.

130 Folketinget 2001, "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001.

131 Larsen, Jesper og Ole Bang Nielsen, "NATO er blevet koblet af USAs terrorkrig", *Berlingske Tidende*, 7. december 2001, 1. sektion, s. 12.

132 Folketinget 2001, "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001.

Folketingets to behandlinger af B 37, og det kobles til muligheden for europæisk indflydelse på USA's politik efter angrebene snarere til en forpligtelse til dansk militært engagement i Afghanistan.¹³³ Argumentet om bidrag for at yde indflydelse på USA fremføres også i daværende statsminister Poul Nyrup Rasmussens åbningsredegørelse til Folketinget den 2. oktober, hvor spørgsmål om alliancesolidaritet og allianceforpligtelse dog var afgørende ligesom i Nyrup Rasmussens linje som statsminister generelt.¹³⁴ Både SR-regeringen og VK-regeringen lægger således vægt på allianceforpligtelse og alliancesolidaritet i deres offentlige argumentation. Både som socialdemokratisk minister og efter regeringsskiftet som politisk ordfører fremfører Mogens Lykketoft argumenter, der i højere grad betoner en kritisk distance til USA, som de europæiske lande må fastholde i en multilateral tilgang.

Både alliancesolidaritetsargumentet og allianceforpligtelsesargumentet er knyttet til terrorangrebene den 11. september 2001. For de to regeringspartier, samt Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti spiller spørgsmålet om at bekæmpe terrorisme samt specifikt nedkæmpe al-Qaeda-netværket og dets leder Osama Bin Laden, der stod bag angrebene, en selvstændig rolle.¹³⁵ Argumentet om deltagelse i den amerikansk-ledede koalitionsstyrke som bidrag til at forsvare danske sikkerhedsinteresser er særligt fremtrædende i argumentationen fra Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti. Den konservative ordfører betoner således i sin ordførertale i forbindelse med første behandlingen af B 37 koblingen mellem international og dansk sikkerhed i terrorismebekæmpelsen:

"Det er en rigtig beslutning, fordi vi danskere jo har en akkurat lige så stor interesse i, et lige så stort behov for og en lige så stor gavn af, at de sid-

133 Maersa, Jette Elbæk, "Krig mod terror: NATO-enighed skal testes", *Jyllands-Posten*, 16. december 2001, 1. sektion, s. 4.

134 Statsministeriet 2001, "Statsminister Poul Nyrup Rasmussens åbningsredegørelse i Folketinget tirsdag den 2. oktober 2001 kl. 12.00", 2. oktober 2001.

135 Cordsen, Christine, "Danmark klar til militær aktion", *Politiken*, 6. december 2001, 1. sektion, s. 1; Brøndum, Christian, "Dyrt at sende dansk bidrag til Afghanistan", *Berlingske Tidende*, 8. december 2001, 1. sektion, s. 9.

ste rester af det terrornetværk, der stadig væk er i Afghanistan i disse dage - jeg tænker på Al-Qaida, talebanstyrkerne, Osama bin Ladens resterende folk - hurtigst muligt ophører med at være en trussel, ikke alene mod beboerne i Afghanistan, men også mod resten af verden. Den interesse har vi lige så meget som amerikanere, englændere og nordmænd. I virkeligheden er der vel kun ét folkeslag, der har en endnu mere direkte interesse end vi andre, og det er selvfølgelig den afghanske befolkning.”¹³⁶

Og som udtrykt af Dansk Folkepartis ordfører:

”Vi har givet den tidligere regering opbakning til de initiativer, den tidligere regering tog i samarbejde med vores NATO-partnere, og vi giver også den nuværende regering opbakning til, hvad den måtte ønske og vide, der skal til, for at Danmark spiller en hovedrolle i forhold til den terrorsituation, vi stadig væk er i, og den trussel, der ligger i terrorsituationen.”¹³⁷

Derudover er det for både De Konservative og Venstre en selvstændig årsag til et dansk bidrag, at USA har bedt om hjælp. Udenrigsminister Per Stig Møller betoner efter vedtagelsen af B 37, at ”USA ville ikke have bedt os om assistance, hvis de havde vurderet, at der

¹³⁶ Folketinget 2001, ”Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan”, 13. december 2001.

¹³⁷ Folketinget 2001, ”Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan”, 13. december 2001.

ikke ville blive brug for den”.¹³⁸ Den konservative ordfører Helge Adam Møller er i Folketingets anden behandling på linje hermed:

”Forleden bad USA, dem, vi havde lovet at hjælpe, så Danmark konkret om hjælp. De bad om militære enheder i form af fire F-16-fly, et transportfly og patruljer fra jægerkorpset og frømandskorpset samt nogle stabsofficerer. Det, de bad om, var altså militære enheder, som er uddannet, udrustet og trænet til at løse de opgaver, som amerikanerne sagde de havde brug for. Derfor mener jeg kun, der kan være ét logisk svar for Danmark i forlængelse af den række af begivenheder startende med vores tilsagn ved den tidligere statsminister den 12. september til USA, og det er selvfølgelig svaret ja.”¹³⁹

Og som formuleret af Venstres ordfører Ulrik Kragh:

”Vi vil ikke sige nej til vores alliancepartnere. Vi har en politisk og moralsk forpligtelse, den vedstår vi gerne, og vi er stolte ved den, og det ville være rart, om hele Folketinget ville bakke op om den linje.”¹⁴⁰

Argumentet om en henvendelse fra USA som tungtvejende grund til at bidrage militært fremføres ikke af andre partier end de to regeringspartier. Dog anførte Poul Nyrup Rasmussen som statsminister, som nævnt ovenfor, i et interview med den amerikanske

138 Hoffman-Hansen, Henrik, ”Danmark lover bidrag til fredsstyrke”, *Kristeligt Dagblad*, 18. december 2001.

139 Folketinget 2001, ”Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan”, 14. december 2001.

140 Folketinget 2001, ”Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan”, 14. december 2001; Davidsen-Nielsen og Mads Stenstrup, ”Dansk Afghanistanmission under stærk kritik”, *Jyllands-Posten*, 15. december 2001, 1. sektion, s. 4.

TV-station CNN den 22. september, som rapporteret i *Jyllands-Posten*, at Danmark var klar til at gå i krig efter en henvendelse fra USA, og han understregede overfor danske journalister, at Danmark med sin tilslutning til at aktivere NATO-pagtens artikel 5 havde en forpligtelse til at bidrage.¹⁴¹ Dette var dog før karakteren af et evt. bidrag var kendt og inden, at det var afklaret om en evt. operation ville foregå i regi af NATO.

Endelig er det militære engagement for Venstre og særligt statsminister Anders Fogh Rasmussen koblet til ønsket om liberale reformer og regimeforandring i Afghanistan og ønsket om at bevare et frit samfund i Danmark. Statsministeren betoner således behovet for samfundsreformer fokuseret på menneskerettigheder og ytringsfrihed som en del af terrorismebekæmpelsen.¹⁴² Venstres Ulrik Kragh indleder sin ordførertale i første behandlingen af B 37 med at koble terrorismebekæmpelse og frihed:

"Venstre giver, som vi også gjorde, da vi var i opposition, fuld og utvetydig opbakning til Danmarks deltagelse i krigen mod terror. Vi vil ikke acceptere indskrænkningen i retten til at kunne leve frit i demokrati uden frygt for, hvornår den næste bombe rammer vores samfund."¹⁴³

Her er Venstres argument for liberale reformer koblet til de danske sikkerhedsinteresser, som betones af Dansk Folkeparti og De Konservative.

Spørgsmålet om FN-mandat spiller kun en mindre rolle i den offentlige debat om B 37. Derved adskiller debatten sig fra både debatten om militært engagement i Kosovo i 1998-99 og debatten om militært bidrag i Irak i 2003. De partier, som støtter et dansk

141 Collignon, Pierre, "Europa balancerer mellem støtte til USA og FN", *Jyllands-Posten*, 23. september 2001.

142 Ulveman, Michael, "100 dage efter 11. september: Vi har været naive", *Jyllands-Posten*, 20. december 2001, 2. sektion, s. 11.

143 Folketinget 2001, "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001.

militært engagement betoner argumenter om alliancesolidaritet, allianceforpligtelse og terrortrussel, mens argumentet om, at indsatsen er baseret på et FN-mandat kun sjældent nævnes efter, at det er præsenteret i beslutningsforslaget, hvor det hedder, at

”Umiddelbart efter terrorangrebene bekræftede FN’s sikkerhedsråd ved resolution 1368 af 12. september 2001 retten til at udøve individuelt eller kollektivt selvforsvar i overensstemmelse med FN-pagtens artikel 51. Den 28. september 2001 fastslog FN’s sikkerhedsråd endvidere ved resolution 1373, at terrorangrebene udgjorde en trussel mod den internationale fred og sikkerhed og bekræftede på ny retten til at udøve individuelt eller kollektivt selvforsvar”.¹⁴⁴

Kun et af de partier, som er tilhængere af et militært bidrag, lægger hovedvægten på, at indsættelse og mandat for det militære styrkebidrag er i overensstemmelse med FN-pagten og forankret i resolutioner i Sikkerhedsrådet. Fra den radikale ordfører Morten Helveg Petersen blev der således lagt vægt på, ”at såvel indsættelse af danske styrkebidrag som deres mandat for magtanvendelse er hjemlet i FN-pagtens artikel 51 og bekræftet af Sikkerhedsrådets resolutioner 1368 og 1373”.¹⁴⁵ Også Venstres ordfører Ulrik Kragh lægger vægt på, at FN-pagtens artikel 51 er opfyldt, og at der lægger konkrete resolutioner fra Sikkerhedsrådet til grund for den USA-le-

144 Folketinget 2001, ”B 37 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan”, 13. december 2001.

145 Folketinget 2001, ”Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan”, 13. december 2001.

dede styrkes militære engagement i Afghanistan, men argumentet tillægges ikke samme vægt som i den radikale argumentation.¹⁴⁶

Kritiske overvejelser om B 37: Klassiske balancer på spil

Debatten om B 37 foregår ikke blot i et spændingsfelt mellem to positioner - fortalere for forslaget og modstandere mod forslaget - men snarere i et spændingsfelt mellem utvetydigere fortalere (Venstre, Konservative, Dansk Folkeparti), kritiske ja-sigere (Socialdemokratiet, De Radikale og Kristeligt Folkeparti), og de som argumenterer imod forslaget (Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten).

For både de kritiske ja-sigere og modstanderne er to typer af argumenter fremtrædende. Det ene argument handler om balancen mellem militære og humanitære instrumenter til løsning af situationen i Afghanistan. Dette argument er centralt i Socialdemokratiets argumentation. Mogens Lykketoft understreger således, at Socialdemokratiet stemmer for B 37, men påpeger samtidig: "Socialdemokratiet har gennem denne uge forsøgt at overtale regeringen til at fokusere mere på den humanitære indsats, men regeringen har insisteret på at sende jægerkorpsen. - Det er ikke en rigtig prioritering."¹⁴⁷ Også Kristeligt Folkeparti er trods støtten til B 37 og USA's militære kamp mod terrorisme betænkelige ved balancen mellem militære og humanitære instrumenter. Som udtryk af partiets formand Jann Sjørnsen i sin ordførertale:

"Man må altså også hoste op med penge, når det gælder de humanitære bidrag, der er så nødven-

146 Folketinget 2001, "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001; Folketinget 2001, "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 14. december 2001.

147 Mortensen, Hans, "Ballade om krig", *Ekstra Bladet*, 14. december 2001, 1. sektion, s. 8. Se også: Stenstrup, Mads, "Krig mod terror: Tvivl om penge til mission", *Jyllands-Posten*, 8. december 2001, 1. sektion, s. 4; Brøndum, Christian og Jesper Thobo-Carlsen, "Afghanistan-mission truer politisk borgfred", *Berlingske Tidende*, 14. december 2001, 1. sektion, s. 13; Folketinget 2001, "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001.

dige for også at undgå fremtidige konflikter og krige. Det bare sagt i al stilfærdig som afrunding på mit indlæg i denne debat, at dér lader regeringens handling meget tilbage at ønske, eller sagt på en anden måde: De handlinger, som regeringen allerede har tilkendegivet, de vil træffe, er ganske katastrofale.”¹⁴⁸

Det andet argument handler om balancen mellem USA og FN. Både de kritiske ja-sigere og modstanderne er bekymrede for, at Danmark vægter relationen til USA på bekostning af FN. Socialdemokratiet, Radikale, SF og Enhedslisten kritiserer regeringen for at fremsætte beslutningsforslag B 37, og mener, at regeringen i stedet burde have ventet endnu nogle dage på en FN-resolution om en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan, dvs. den styrke som Folketinget enstemmigt giver tilsagn om dansk bidrag til ved beslutningsforslag B 45 i begyndelsen af januar, og præsenteret de to styrkebidrag i en samlet pakke. Socialdemokratiets politiske ordfører Mogens Lykketoft:

”Det ville være naturligt, at vi var med i en FN-styrke – måske endnu mere indlysende end den allerede vedtagne. Alle andre NATO-lande deltager der, og det svarer til den profil, som Danmark traditionelt har haft i forbindelse med den internationale militærindsats.”¹⁴⁹

For både Enhedslisten og SF gælder det, at balancen med beslutningsforslaget er tippet så meget til fordel for en militær indsats med USA, at partierne ikke kan stemme for. Afgørende for begge

¹⁴⁸ Folketinget 2001, ”Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan”, 13. december 2001.

¹⁴⁹ Hüttemeier, Christian, Kristian Klarskov og Hanne Mølby Henriksen, ”Flere soldater til Afghanistan”, *Politiken*, 15. december 2001, 1. sektion, s. 3.

partier er fraværet af et FN-mandat.¹⁵⁰ Derimod accepterer både Socialdemokratiet og De Radikale regeringens forslag med kritik af prioriteringen og en understregning af, at de ville have prioriteret anderledes. Niels Helveg Petersen:

”Jeg ville have vægtet deltagelsen i den britisk ledede FN-styrke højest. Det er en opgave, som ligger i tråd med, hvad vi kan, er gode til og har erfaring i. Konsekvensen er, at vi ikke kommer ind med fuld kraft i den type operationer, vi er bedst til.”¹⁵¹

Det Udenrigspolitiske Nævn: Alliancesolidaritet og alliancestatus med variationer

Allerede på mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn 12. september 2001, klokken 8.00, dagen efter terrorangrebene på New York og Washington D.C. anfører udenrigsminister Mogens Lykketoft i sin indledende orientering til Nævnet, at den danske regering vil støtte den amerikanske regering ”på enhver mulig måde. Selvom det kunne synes som et udsagn uden indhold, vidste vi instinktivt godt, at verden af i dag var anderledes end verden i går.”¹⁵² Samtidig forestod der nu ifølge udenrigsministeren et større analysearbejde. Der var i Nævnet konsensus om opbakning til regeringens linje.¹⁵³ På

150 Folketinget 2001, ”Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan”, 13. december 2001; Folketinget 2001, ”Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan”, 14. december 2001.

151 Steensbeck, Bjarne og Kristian Klarskov, ”Strid om Afghanistan-styrke”, *Politiken*, 14. december 2001, 1. sektion, s.3. Mogens Lykketoft anfører i samme artikel et lignende argument: ”Vi har sagt til regeringen, at vi ikke ville havde prioriteret på den måde. Man burde have truffet beslutninger, der hang bedre sammen. Vi har trods alt kun begrænsede ressourcer mandskabsmæssigt og materielt til international indsats. En prioritering her udelukker jo i et eller andet omfang andre prioriteringer sidenhen”.

152 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 8.00”, 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

153 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 8.00”, 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn samme aften klokken 20.10 orienterede udenrigsministeren om, at der samme dag på et møde i NATO-Rådet var vedtaget en erklæring, der aktiverede Atlantpagtens artikel 5, såfremt det kunne underbygges, at terrorangrebene havde haft deres udgangspunkt i udlandet. Regeringen betragtede erklæringen som et stærkt signal om alliancesolidaritet, men udenrigsministeren understregede samtidig, "at Danmark ikke hermed havde afgivet en forpligtelse til at yde konkret bistand til eventuelle militære aktioner. Folketinget ville selvsagt blive inddraget i en evt. beslutning herom."¹⁵⁴ Også forsvarsminister Jan Trøjborg understregede, at

"[n]år Danmark sagde ja til erklæringen, så gav vi vores allierede et principielt tilsagn om støtte. Vi gav ikke et konkret tilsagn om at bidrage med et bestemt militært bidrag. Det var klart, at blev der tale om at anvende militære magtmidler, så ville Folketingets samtykke blive indhentet."¹⁵⁵

Nævnsmedlemmer fra Venstre, Konservative, Dansk Folkeparti og Centrum-Demokraterne udtrykte støtte til regeringens linje, mens nævnsmedlemmer fra Kristeligt Folkeparti og Socialistisk Folkeparti understregede, at aktiveringen af artikel 5 måtte opfattes som en moralsk støtteerklæring uden militær forpligtelse, mens Keld Albrechtsen fra Enhedslisten udtrykte betænkelighed.¹⁵⁶

154 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 20.10", 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

155 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 20.10", 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

156 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 20.10", 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

På mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 21. september fulgte statsminister Poul Nyrup Rasmussen op på spørgsmålet om aktiveringen af artikel 5. Statsministeren orienterede Nævnet om, at

”[d]en amerikanske regering var inde i intense overvejelser over, hvorledes den mest hensigtsmæssigt skulle reagere, herunder militært” overfor Taleban-styret i Afghanistan.¹⁵⁷ Han betone-
de, at det på det umiddelbart forestående møde i Det Europæiske Råd for regeringen var ”temmelig afgørende, at mødet klart bekræftede den europæiske solidaritet med USA — også i form af det konkrete samarbejde”.¹⁵⁸

Statsministeren mindede om, at det kollektive forsvar fra begyndelsen havde været og fortsat var kernen i NATO. Danmark afventede fortsat en anmodning om konkret bistand fra USA, og Nævnet ville blive inddraget i ”udmøntningsfasen”, når denne kom, men statsministeren understregede samtidig, at ”det var klart, at vi skulle modtage den med en konstruktiv holdning og deltage med alt det, vi var gode til uden begrænsninger”.¹⁵⁹ Statsministeren understregede endvidere på mødet, at

”[d]et var vigtigt, at Danmark fremstod som et land med en bred fælles linje i Folketinget. USA så på os og vurderede og analyserede vores reaktionsmønstre. Dette betød ikke, at vi skulle krybe i et musehul og intet foretage os, men blot at vi skulle være opmærksomme på, at vore reaktio-

157 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 21. september 2001 kl. 11.30”, 21. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

158 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 21. september 2001 kl. 11.30”, 21. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

159 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 21. september 2001 kl. 11.30”, 21. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

ner og udsagn i disse dage havde stor betydning for Danmarks placering i det politiske billede i fremtiden".¹⁶⁰

Udenrigsministeren fandt, at NATO-Rådets erklæring om artikel 5 nu var gældende efter præsident Bushs tale til den amerikanske kongres den 20. september, hvor han havde udpeget Taleban som skyldige.¹⁶¹

På det efterfølgende møde i Nævnet den 24. september orienterede statsministeren om mødet i Det Europæiske Råd den 21. september. Han opsummerede mødets konklusioner som en klar europæisk vilje til at samarbejde med USA og en klar europæisk opfordring til at skabe den bredest mulige koalition indenfor rammerne af EU.¹⁶² Forsvarsministeren fandt det af "afgørende betydning, at Danmark fortsat melder klart ud om sin fulde støtte og uforbeholdne opbakning til USA" og vil på NATO's forsvarsministermøde i Bruxelles to dage senere

"tilkendegive den danske regerings holdning: At Danmark står skulder ved skulder med USA, og at vi er rede til at følge USA hele vejen. Der må ikke herske tvivl om, at dansk forsvar er fuldt parat til solidarisk at bidrage med det vi er gode til".¹⁶³

160 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 21. september 2001 kl. 11.30", 21. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

161 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 21. september 2001 kl. 11.30", 21. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

162 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 24. september 2001 kl. 16.00", 24. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

163 Talepunkt, FMN, "NATO forsvarsministermødet i Bruxelles 26. september & dansk støtte til mulige amerikanske militære operationer", 24. september 2001, pk. 1, j.nr. AD. SAG.3.E.92-2001, UM. Pga. klassifikation fremgår forsvarsministerens indlæg på mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 24. september 2001 ikke af Udenrigsministeriets mødeoptegnelser, men ligger i stedet på en klassificeret sag.

Statsministeren understregede ligeledes behovet for solidaritet med USA, som han også havde gjort det på det foregående møde og i offentligheden, bl.a. i et interview med TV-stationen CNN den 22. september.¹⁶⁴ Statsministerens stærke støtte til USA, som den bl.a. var blevet udtrykt i interviewet på CNN, gav anledning til kritik fra SF og Enhedslisten, der også satte spørgsmålstegn ved legitimiteten og nytten af et evt. amerikansk angreb på Afghanistan.¹⁶⁵ Statsministeren understregede, at FN's Sikkerhedsråds resolution 1368 "var det legitime grundlag i situationen for USA at gå til modangreb",¹⁶⁶ og præciserede i forlængelse af interviewet med CNN, at han havde anført, "at USA skulle sige, hvad de havde brug for, for at vi kunne foretage et valg og bidrage med hvad, vi var bedst til." Hans udtalelse var således ikke udtryk for, at Danmark havde foretaget et valg eller kunne eller ville imødekomme enhver anmodning fra USA.¹⁶⁷

Møderne i Det Udenrigspolitiske Nævn i september etablerer klart regeringens position med opbakning fra især Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti og skepsis fra især Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten. Regeringspositionen i Det Udenrigspolitiske Nævn tegnes næsten udelukkende af SR-regeringens socialdemokratiske ministre. Positionen er kendetegnet ved en meget stærk støtte til USA efter terrorangrebene 11. september, og hviler på tre argumenter. For det første udtrykker særligt statsministeren en meget stærk solidaritet med USA. For det andet betones vigtigheden af at imødekomme anmodninger om hjælp fra Danmarks vigtigste allierede efter terrorangrebene. Endelig betones legitimiteten af støtten til USA i form af NATO-Rådets beslutning om at

164 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 24. september 2001 kl. 16.00", 24. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

165 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 24. september 2001 kl. 16.00", 24. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

166 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 24. september 2001 kl. 16.00", 24. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

167 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 24. september 2001 kl. 16.00", 24. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

aktivere artikel 5 i Atlantpagten samt FN Sikkerhedsråds resolution 1368. I regeringens argumentation er den danske støtte til USA således både rigtig (solidarisk), nyttig (vi viser vores værd for den vigtigste allierede) og legitim (sanktioneret af både NATO og FN).

Møderne i Det Udenrigspolitiske Nævn i oktober følger ikke afgørende nyt til disse positioner, men er snarere kendetegnet ved regeringens orientering af Nævnet om de amerikanske og britiske operationer i Afghanistan, Danmarks støtte til disse operationer eksempelvis i form af aflastning af tropper, samt diskussioner af Afghanistans og Mellemøstens fremtid på kort og længere sigt. Væsentligst fremlægger udenrigsministeren på mødet i Nævnet den 3. oktober, klokken 8.30, oplysninger, der yderligere underbygger regeringens argument om, at den stærke støtte til USA er både rigtig og legitim. Med FN's Sikkerhedsråds enstemmige vedtagelse af resolution 1373 af 28. september 2001, fastslog Sikkerhedsrådet ifølge udenrigsministeren,

”at terrorangrebene mod USA udgjorde en trussel mod freden. Det var værd at bemærke, at denne trussel ikke var knyttet til et bestemt land eller en bestemt region. Det anerkendtes principielt, at der - under visse betingelser - ville kunne slås igen over for terrorismen med anvendelse af væbnet magt.”¹⁶⁸

Samtidig havde USA

”den 1. oktober 2001 på et særligt NATO-rådsmøde og bilateralt over for den danske regering fremlagt oplysninger, der knyttede Osama Bin Laden og hans terrornetværk Al Qaida til terrorangrebet på USA den 11. september 2001. Den amerikanske redegørelse var højt klassificeret, men

168 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 3. oktober 2001 kl. 08.30”, 3. oktober 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

udenrigsministeren kunne da nævne, at man fra amerikansk side bl.a. pegede på støtten fra Taleban-regimet i Afghanistan som en kraftigt medvirkende årsag til, at Bin Ladens terrornetværk havde været i stand til at gennemføre angrebet. Der var tale om næsten uadskillelig integration mellem Talebanregimet og Bin Laden.¹⁶⁹

Efter regeringsskiftet tegner møderne i Det Udenrigspolitiske Nævn et tydeligere billede af et dansk militært bidrag samtidig med, at de positioner som kendes fra den offentlige debat og debatten om beslutningsforslag B 37 i Folketinget bliver tydelige. Der er dog to væsentlige fællestræk med møderne før valget, som understreges allerede den 5. december på det første møde i Nævnet efter regeringsskiftet. For det første betoner også den nye VK-regering, at den danske politik fokuserer på både humanitære og militære midler. Udenrigsministeren orienterer således nævnet om, at regeringen forventer at fremlægge en bidragspakke med konkrete militære bidrag, humanitær bistand og støtte til genopbygning.¹⁷⁰ For det andet konkretiseres Danmarks potentielle militære bidrag af forsvarsministeren, der forventer, at Danmark "[u]d fra militære overvejelser" kan tilbyde et militært bidrag, som omfatter stabspersonel til USA's Central Command, specialstyrker, F-16 kampfly samt et C-130 transportfly.¹⁷¹ Regeringen argumenterer for, at Danmark bør følge denne politik både af solidaritetshensyn med USA og som følge af USA's anmodning om hjælp, men også ud fra et ønske om at hjælpe humanitært i Afghanistan og af hensyn til det

169 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 3. oktober 2001 kl. 08.30", 3. oktober 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

170 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 5. december 2001 kl. 17.10", 5. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

171 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 5. december 2001 kl. 17.10", 5. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

internationale samfunds sikkerhed.¹⁷² Statsministeren henviser i forbindelse med spørgsmålet om specialstyrker specifikt til et amerikansk ønske.¹⁷³ For Dansk Folkeparti er særligt solidariteten med USA afgørende.¹⁷⁴

Socialdemokratiet fastholder den solidaritet med USA, som var særligt fremtrædende i den daværende statsminister Poul Nyrup Rasmussens argumentation inden valget, men udtrykker samtidig betænkelighed ved om balancen mellem militære og humanitære midler risikerer at rykke sig for langt til fordel for de militære midler.¹⁷⁵ På møderne i Nævnet i december udtrykker derudover også De Radikale, Kristeligt Folkeparti og Socialistisk Folkeparti betænkeligheder ved balancen mellem militære og humanitære midler i den nye regerings Afghanistan-politik,¹⁷⁶ og Socialdemokratiet, De Radikale og Socialistisk Folkeparti udtrykker kritik af vægtningen af USA i forhold til FN i regeringens politik.¹⁷⁷ Enhedslisten er det mest kritiske parti og understreger på mødet den 13. december, at partiet "ville ikke være med til, at Danmark involverede sig militært

172 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 5. december 2001 kl. 17.10", 5. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

173 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 5. december 2001 kl. 17.10", 5. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

174 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 13. december 2001 kl. 10.00", 13. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

175 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 5. december 2001 kl. 17.10", 5. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

176 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 5. december 2001 kl. 17.10", 5. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM; Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 13. december 2001 kl. 10.00", 13. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM. Mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn, 17. december 2001 har primært karakter af en orientering fra regeringen og der fremføres ikke nye synspunkter af medlemmerne.

177 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 5. december 2001 kl. 17.10", 5. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM; Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 13. december 2001 kl. 10.00", 13. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

i den afghanske borgerkrig.¹⁷⁸ Derudover forholder oppositionen sig også kritisk til proceduren for regeringens politikfastlæggelse. SF og Enhedslisten er kritiske over for timingen af det danske beslutningsforslag om militært bidrag. De mener, at behandlingen af dette bør vente til efter FN har truffet en beslutning.¹⁷⁹ Desuden er SF kritiske over for inddragelsen af de politiske partier. De finder, at SF "som forsvarsvenligt parti" burde have været inddraget tidligere sammen med forsvarsforligspartierne.¹⁸⁰

Hvorfor gik Danmark i krig?

Den offentlige politiske debat om, hvorvidt Folketinget skal vedtage beslutningsforslag B 37, og dermed deltage i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan tager sit udgangspunkt i de terrorangreb som ramte New York og Washington D.C. kun tre måneder inden folketingsbeslutningen. Den danske debat ligner på det punkt debatten i andre europæiske lande. Argumenter om alliancesolidaritet, allianceforpligtelse og en evt. terrortrussel spiller på den baggrund en afgørende rolle i argumenterne for de partier, som stemmer for beslutningsforslaget.

Tre typer af argumenter er særligt vigtige og udgør i kombination begrundelsen for den danske deltagelse:

- Moralsk forpligtelse: Solidaritet med USA efter 9/11 udgør grundlaget for den danske debat om tilslutning til Operation Enduring Freedom. Solidaritetsargumentet er særligt fremtrædende i statsministerpartiets argumentation, uanset om dette

178 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 13. december 2001 kl. 10.00", 13. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

179 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 5. december 2001 kl. 17.10", 5. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM; Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 13. december 2001 kl. 10.00", 13. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

180 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 5. december 2001 kl. 17.10", 5. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

parti er Socialdemokratiet (før folketingsvalget) eller Venstre (efter folketingsvalget).

- Politisk forpligtelse: Allianceforpligtelsen i form af aktiveringen af Atlantpagtens artikel 5 spiller en vigtig rolle i argumentationen for at 9/11 var et angreb på hele NATO.
- Politisk interesse: Særligt for Socialdemokratiet ses Danmarks militære engagement som et middel til sammen med andre europæiske lande at fastholde USA på et multilateralt spor og undgå amerikansk enegang.

De offentligt fremførte argumenter for dansk militært engagement handler primært om USA og det internationale samfund. Konsekvenserne af deltagelse i konflikten for dansk interessevaretagelse og dansk værdipolitik spiller en mindre rolle og handler primært om udviklingen på længere sigt. I Det Udenrigspolitiske Nævn understreger statsminister Poul Nyrup Rasmussen dog på mødet den 21. september betydningen af de danske valg for Danmarks fremtidige internationale status. Venstre og Konservative betoner desuden i folketingsdebatten om B 37 betydningen af, at USA har bedt Danmark om hjælp. Venstre, Konservative, Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet argumenterer alle for en dansk interesse i at nedkæmpe al-Qaeda og dermed mindske den fremtidige terrortrussel mod Danmark. Særligt Anders Fogh Rasmussen kobler Danmarks militære engagement til et ønske om liberale reformer og regimeforandring i Afghanistan og dette militære engagements bidrag til at bevare et frit samfund i Danmark.

Trods et regeringsskifte er der en meget høj grad af kontinuitet i den danske udenrigspolitik i forhold til Afghanistan-spørgsmålet. SR-regeringen og VK-regeringen betoner begge betydningen af solidaritet med USA og allianceforpligtelse samt terrortruslen som afgørende. Der er dog den væsentlige forskel, at det i perioden umiddelbart efter 9/11 fortsat er uklart, hvad denne solidaritet helt konkret indebærer for Danmarks militære engagement, mens det i folketingsdebatten om B 37 er klart, at et militært engagement omfatter udsendelsen af specialstyrker. I denne debat er de tidligere regeringspartier mere skeptiske og bekymrede for balancen mellem militær og humanitær indsats og balancen mellem USA-støtte

og FN-støtte i den danske politik. Det er bemærkelsesværdigt, at de Radikale og Socialdemokratiet stemmer som Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti, mens de argumenterer som SF og Enhedslisten. Der er altså én skillelinje i partiernes argumenter og en anden i deres stemmeafgivning.

B 45: Politisk enighed

Forslag B 45 til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan var langt mindre politisk kontroversielt end B 37 og blev vedtaget enstemmigt med 108 stemmer den 11. januar 2002 efter at have været fremsat 8. januar, første behandlet 9. januar og Forsvarsudvalget havde afgivet betænkning 10. januar 2002. Beslutningsforslaget tog udgangspunkt i resolution 1386, der bemyndiger indsættelse af en international sikkerhedsstyrke, International Security Assistance Force (ISAF). Resolutionen blev vedtaget i FN's Sikkerhedsråd den 20. december 2001 på grundlag af FN-pagtens kapitel VII. Bemærkningerne til beslutningsforslaget anfører, at Storbritannien har påtaget sig lederskabet af sikkerhedsstyrken, der forventes at blive på i alt 3.000 til 4.500 soldater, og hvis formål det er at yde støtte de afghanske myndigheder i forbindelse med opretholdelsen af sikkerheden i og omkring Kabul. Styrken ventes at bestå af tropper fra Storbritannien, Belgien, Canada, Finland, Frankrig, Grækenland, Italien, Nederlandene, New Zealand, Norge, Portugal, Rumænien, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyrkiet, Tyskland og Østrig og, såfremt beslutningsforslaget vedtages, Danmark. Danmark har indledningsvis tilbudt at bidrage med en opklaringseskadron, herunder støttepersonel (ca. 200 soldater) samt et ammunitionsrydningshold og et antal stabsofficerer (i alt ca. 50 soldater). Storbritannien finder dog kun behov for ammunitionsrydningsholdet, og i bemærkningerne til forslaget forventes Danmark på den baggrund, at bidrage med ca. 50 soldater til et ammunitionsrydningshold, et såkaldt Explosive Ordnance Disposal (EOD)-team, herunder et begrænset militærpoliti-, kommunikations-, stabs-, og støttepersonel. Den britisk-ledede internationale sikkerhedsstyrke

er forskellig fra men koordineret med den amerikansk-ledede militære indsats, som Danmark bidrager til gennem vedtagelsen af beslutningsforslag B 37.

Argumenter for vedtagelse af beslutningsforslag B 45: Humanitære argumenter +

Argumenterne for vedtagelse af B 45 er først og fremmest humanitære. Samtlige af Folketingets partier lægger således vægt på muligheden for humanitært arbejde og de humanitære argumenter er fremtrædende i bemærkningerne til beslutningsforslaget, hvor det anføres:

”Regeringen finder, at Danmark bør deltage i den FN-bemyndigede, internationale sikkerhedsstyrke for at medvirke til at give den politiske overgangsproces, nødhjælpsindsatsen og genopbygningen af Afghanistan de rette sikre rammer.”¹⁸¹

De humanitære argumenter formuleres forskelligt af Folketingets partier og kombineres med andre årsager til tilslutning til et dansk bidrag. Der er typisk tale om ’humanitære argumenter +’-argumentation, hvor det humanitære grundlag blandes op med partiernes mærkesager. For Dansk Folkeparti kombineres den humanitære begrundelse med ønsket om at sende et signal om Danmarks internationale position og at sikre, at flygtninge kan vende hjem. Det er ifølge Peter Skaarup, vigtigt, at

”Danmark viser hundrede procent, at vi er med i kampen mod terror. Det er også vigtigt, at vi sikrer, at når situationen er i en god gænge i Afghanistan, så kan vi sørge for, at de fordrevne flygtninge, vi ved der er internt, men også uden for landets grænser, kan vende tilbage, og der er

¹⁸¹ Folketinget 2002, ”B 45 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan”, 8. januar 2002.

det også vigtigt, at minerne er væk, i det omfang det kan lade sig gøre.”¹⁸²

Enhedslisten understreger, at der i modsætning til B 37 denne gang er et ”klart FN-mandat” og at det danske bidrag kan være med til at skabe forudsætningerne for, ”at der kan blive gennemført frie valg i Afghanistan, og at den afghanske befolkning, mænd og kvinder, kan blive herre i eget hus”, ligesom

”enhver mine, der bliver ryddet, eller enhver ueksploderet amerikansk klyngebombe, som bliver fjernet, vil gøre livet lettere for den humanitære indsats, som mere end nogen sinde er nødvendig i Afghanistan, og dermed også for den almindelige afghanske befolkning.”¹⁸³

Ordførerne fra Socialdemokratiet og De Radikale betoner, at der her er tale om det, som den radikale ordfører kalder ”en FN-styrke”, og, at den har et humanitært fokus.¹⁸⁴ De vurderer altså, at balancerne mellem USA og FN og mellem humanitært og militært fokus, som de to partier kritiserede i forbindelse med debatten forud for vedtagelsen af B 37, nu er genoprettet. SF’s Villy Søvndal fremfører et lignende argument og finder, at der er tale om

”en klassisk FN-operation, der viser nødvendigheden af FN’s tilstedeværelse i det meget splittede Afghanistan. Det er helt afgørende at få ryddet minerne væk; det er helt afgørende at sikre

182 Folketinget 2002, ”Første behandling af beslutningsforslag nr. B 45: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan”, 9. januar 2002.

183 Folketinget 2002, ”Første behandling af beslutningsforslag nr. B 45: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan”, 9. januar 2002.

184 Folketinget 2002, ”Første behandling af beslutningsforslag nr. B 45: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan”, 9. januar 2002.

mulighed for at gøre noget ved den humanitære situation, som er forfærdelig.”¹⁸⁵

For Venstre og Konservative er det humanitære aspekt også centralt, men for disse partier er der ikke tale om en balancerende mellem USA og FN eller mellem humanitære og militære midler. Tværtimod, så ser repræsentanter for Venstre og Konservative den militære indsats i samarbejde med USA som en forudsætning af en humanitært fokuseret FN-indsats. Dermed kobles indsættelsen af sikkerhedsstyrken til Operation Enduring Freedom og dermed til vedtagelsen af beslutningsforslag B 37 få uger forinden. Den konservative ordfører Helge Adam Møller finder således, at ”denne internationale sikkerhedsstyrke jo er en fortsættelse af den militære aktion under ledelse af amerikanerne med god støtte af England og med støtte fra et antal lande og også en lille støtte fra Danmark”.¹⁸⁶ Kun på grund af den militære aktion gennem Operation Enduring Freedom er det ifølge den konservative ordfører nu muligt at gennemføre en humanitær aktion:

”var denne militære aktion ikke gennemført effektivt og uden vaklen og med fuld støtte fra FN’s Sikkerhedsråd, med fuld støtte fra de 19 NATO-lande og med næsten fuld støtte fra et enigt Folketing, ja, så havde man jo ikke haft nogen forudsætninger for i løbet af januar måned at kunne rykke ind med denne internationale sikkerhedsstyrke. Den militære aktion var altså forudsætningen for, at vi nu kan starte den humanitære aktion.”¹⁸⁷

185 Folketinget 2002, ”Første behandling af beslutningsforslag nr. B 45: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan”, 9. januar 2002.

186 Folketinget 2002, ”Første behandling af beslutningsforslag nr. B 45: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan”, 9. januar 2002.

187 Folketinget 2002, ”Første behandling af beslutningsforslag nr. B 45: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan”, 9. januar 2002.

Som udtryk af statsminister Anders Fogh Rasmussen på sit ugentlige pressemøde forud for Folketingets førstebehandling af beslutningsforslag B 45: "I forlængelse af det militære bidrag, som amerikanerne anmodede om før jul, vil vi nu ydermere bidrage med et minerydningshold på 50 mand, der vil indgå i en tysk-hollandsk enhed under FN. Prisen bliver 30 millioner kroner".¹⁸⁸ Også i selve beslutningsforslaget betones det, at "[d]en amerikansk-ledede militære indsats og indsættelsen af den internationale sikkerhedsstyrke er to separate, men indbyrdes koordinerede operationer".¹⁸⁹ Samtidig betoner statsministeren, at også den humanitære indsats i form af udsendelse af danske mineryddere har et klart sikkerhedsaspekt: "Formålet er at hjælpe den midlertidige regering i Afghanistan med at opretholde ro og orden og få genopbygget det ødelagte land".¹⁹⁰

Hvorfor bidrog Danmark til sikkerhedsstyrken i Afghanistan?

Det er særligt værd at bemærke to aspekter i den politiske debat om B 45. For det første kan alle folketingets partier tilslutte sig beslutningsforslaget. Beslutningsforslaget betoner da også aspekter som ligger i forlængelse af Danmarks militære engagement under og i de første år efter den kolde krig. ISAF er bemyndiget af resolution 1386, som FN's Sikkerhedsråd vedtog den 20. december 2001 på grundlag af FN-pagtens kapitel VII. Danmark deltager under britisk ledelse sammen med en række andre lande, herunder de nordiske lande Sverige, Norge og Finland og andre traditionelle støtter af en international retsorden som Canada og Nederlandene. Formålet er ifølge beslutningsprocessen, "at medvirke til at give den politiske overgangsproces, nødhjælpsindsatsen og genopbygningen af Afghanistan de rette sikre rammer", og det betones, at

188 Børsting, Mikael, "Fogh-pressemøde i nyt design", *B.T.*, 9. januar 2002.

189 Folketinget 2002, "B 45 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan", 8. januar 2002.

190 Hüttemeier, Christian, "50 mineryddere til Afghanistan", *Politiken*, 9. januar 2002.

”[e]n samlet dansk bidragspakke, der omfatter humanitær bistand og genopbygning samt militære bidrag til både den amerikansk-ledede indsats mod terrornetværk og til sikkerhedsstyrken, udgør et klart signal til omverdenen om fortsat bred og omfattende dansk støtte til den internationale indsats mod terrorisme og til befolkningen i Afghanistan.”¹⁹¹

Sikkerhedsstyrken indsættes på opfordring fra den afghanske overgangsregering,¹⁹² og der er tale om et mandat, der i overensstemmelse med FN-pagtens kapitel VII giver adgang til at anvende magt i selvforsvar samt ”i fornødent omfang at anvende magt til at gennemføre de pålagte opgaver.”¹⁹³ Der er således tale om et militært engagement, der både i retsgrundlag (direkte FN-mandat samt invitation fra landet, hvor styrken indsættes), samarbejdspartnere (de nordiske lande og andre ligesindede lande) og formål (sikre overgang til stabil regering, nødhjælp og genopbygning) ligger betydeligt tættere på det internationale militære engagement, som Danmark opbyggede efter anden verdenskrig end deltagelse med specialstyrker i en international koalition med USA, som der var tale om i Operation Enduring Freedom.¹⁹⁴ ISAF repræsenterer på den baggrund en fællesmængde for Danmarks militære engagement som alle Folketingets partier kan tilslutte sig.

For det andet fastholdes det skel mellem Socialdemokratiet og Radikale på den ene side og Venstre og Konservative på den anden side, som var kendetegnende for den offentlige debat om B 37. For De Radikale og Socialdemokratiet er det fortsat balancen

191 Folketinget 2002, ”B 45 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan”, 8. januar 2002.

192 Folketinget 2002, ”B 45 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan”, 8. januar 2002.

193 Folketinget 2002, ”B 45 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan”, 8. januar 2002.

194 Se diskussionen af udviklingen af Danmarks militære engagement siden 1945 i Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018.

mellem FN og USA samt balancen mellem humanitære og militære aspekter af engagementet, som er afgørende. Forskellen til B 37 er, at balancen i de to partiers vurdering genoprettes med B 45. Der er netop tale om en balance, selv om FN og de humanitære aspekter i nogen grad tales op af de to partiers ordførere. ISAF er i modsætning til den radikale ordførers betegnelse ikke en "FN-styrke", men en FN-sanktioneret britisk ledet koalition, og formålet er minerydning, selv om udsendelsen af mineryddere og støttepersonel suppleres med humanitære virkemidler. Fra Venstre og Konservative betones fortsat vigtigheden af Operation Enduring Freedom og dermed det militære engagement sammen med USA og udsendelse af specialstyrker, der ligefrem ses som en forudsætning for ISAF og en nødhjælpsindsats.

Konklusion

I relation til udredningens spørgsmål om, hvilke oplysninger, der lå til grund for beslutningen om dansk militært engagement i Kosovo i forbindelse med vedtagelsen af beslutningsforslag B 37, så giver den offentlige politiske debat om de to beslutningsforslag grundlag for to konklusioner.

For det første har Danmark ifølge de politiske beslutningstageres offentlige argumenter både en moralsk og politisk forpligtelse til at støtte USA efter terrorangrebet den 11. september. I dette spørgsmål er der på tværs af folketingsvalget den 20. november en høj grad af kontinuitet i regeringens argumentation - uanset om regeringen består af Socialdemokratiet og Radikale eller om den består af Venstre og Konservative. Danmark er som daværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen udtrykte det allerede i september 2001 efter terrorangrebene på New York og Washington D.C. med "hele vejen".¹⁹⁵ Der er således på intet tidspunkt tvivl om Danmarks støtte til USA, selv om det præcise indhold i Danmarks bidrag forbliver uklart indtil efter den nye regering er tiltrådt.

¹⁹⁵ "Nyrup lover USA dansk opbakning", *Kristeligt Dagblad*, 22. september 2001.

For det andet viser den offentlige debat en politisk skillelinje i argumentationen mellem centrum-højre og centrum-venstre i folketingsalen. I balancen mellem FN- og USA-orientering er Socialdemokratiet og De Radikale i deres offentlige argumenter mere optaget af FN-legitimering af dansk militært engagement end Konservative og Venstre som til gengæld er mere optaget af forholdet til USA. I balancen mellem et humanitært og et militært fokus i Danmarks internationale indsats, så ser Socialdemokratiet og De Radikale en mulig modsætning mellem anvendelsen af militære og humanitære virkemidler, mens Venstre og Konservative argumenterer for, at den militære indsats er en nødvendig forudsætning for en humanitær indsats. Socialdemokratiets og De Radikales argumentation efter, at de er kommet i opposition, er tæt på den argumentation, som fremføres af Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten, men de to tidligere regeringspartier stemmer sammen med de borgerlige partier og fastholder dermed i deres stemmeafgivning den kurs, som de lagde sig fast på, da de havde regeringsmagten. Denne skillelinje mellem centrum-højre og centrum-venstre i tolkningen af Danmarks udenrigspolitiske muligheder var ikke ny, men den kom for alvor til udtryk under de nye sikkerhedspolitiske vilkår efter terrorangrebene den 11. september og erfaringerne fra krigen i det tidligere Jugoslavien i 1990'erne, hvor amerikansk udenrigspolitik drejede ind på en kurs, som i højere grad vægtede anvendelsen af militære midler og lagde mindre vægt på enighed i det internationale samfund.¹⁹⁶ Den offentlige debat om dansk militært engagement i Operation Enduring Freedom er således i høj grad en debat om, hvilken type militært engagement Danmark er villig til at udbyde og under hvilke betingelser i en situation, hvor efterspørgslen efter militært engagement – særligt fra Danmarks vigtigste allierede, USA – er under forandring.

196 Olesen 2012, *Two Danish activist foreign policies? Changing perceptions of threat and activism in Danish foreign policy 1988-2011*.

KAPITEL 4

Irak

Introduktion

Dette kapitel afdækker de offentligt fremførte argumenter, som de danske politiske beslutningstagere lagde til grund for vedtagelsen af folketingsbeslutning B 118 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak den 21. marts 2003.¹⁹⁷ Ved beslutningen meddelte Folketinget sit samtykke til, at danske militære styrker blev stillet til rådighed for den koalition af lande, som USA havde opbygget for "om nødvendigt med anvendelse af militære magtmidler [at] gennemtvinge irakisk efterlevelse af landets nedrustningsforpligtelser i henhold til FN's resolutioner".¹⁹⁸ Bidraget afspejlede ifølge beslutningsforslaget "en samlet vurdering af omstændighederne" samt Danmarks muligheder for at imødekomme USA's efterspørgsel efter militære kapaciteter.

Beslutningen om Danmarks militære engagement i den USA-lejede koalition, der dagen inden forslagets vedtagelse indledte et angreb på Irak med amerikanske og britiske tropper, var blandt de mest kontroversielle og omstridte beslutninger i dansk udenrigs-

197 Som i de to foregående kapitler sammenlignes de offentligt fremførte argumenter med argumenterne i Det Udenrigspolitiske Nævn.

198 Folketinget 2003, "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 18. marts 2003.

politik siden den kolde krigs afslutning.¹⁹⁹ Det var der flere årsager til. For det første var krigens FN-legitimering og lovlighed omdiskuteret, ikke alene i Danmark, men generelt i det internationale samfund og blandt Danmarks allierede. Uenigheden havde to centrale knudepunkter. Det første knudepunkt omhandlede, hvorvidt tidligere vedtagne FN-resolutioner var tilstrækkeligt retsgrundlag til, at en intervention var lovlig. Den amerikanske præsident George W. Bush havde i en tale i FN i september 2002 argumenteret for at magtanvendelse mod Irak kunne blive nødvendig som følge af landets manglende efterlevelse af FN's resolutioner om nedrustning. Sikkerhedsrådet vedtog efterfølgende resolution 1441, der erklærede, at Irak ikke efterlevede de eksisterende resolutioner og truede med fremtidig magtanvendelse, men uden at give eksplicit tilladelse til en militær intervention. Spørgsmålet var derfor om tidligere resolutioner i kombination med resolution 1441 var tilstrækkeligt grundlag for en intervention. En række lande, herunder Tyskland, Frankrig og Rusland mente, at dette ikke var tilfældet, mens USA, Storbritannien, Danmark og en række lande fandt, at dette var tilstrækkeligt juridisk grundlag for en intervention. Det andet knudepunkt omhandlede, hvorvidt FN-resolutioner overhovedet havde betydning for lovligheden af en intervention. Dette spørgsmål spillede en mindre rolle i den internationale debat, men tilhængere fandt, at USA havde ret til et angreb, som følge af retten til selvforsvar. Her var debattens stridspunkt, om FN-pagtens artikel 51 begrænsede denne ret til kun at være en ret til at svare på et væbnet angreb eller om det også gjaldt retten til at forsvare sig selv inden man var i en situation, hvor dette kunne

199 Se eksempelvis Knudsen 2004, Denmark and the War against Iraq: Losing Sight of Internationalism?; Rynning 2003, Denmark as a strategic actor? Danish Security Policy after 11 September; Wivel 2005, Between paradise and power: Denmark's transatlantic dilemma, s. 417; Farbøl 2011, Irakkrigen og den historiske legitimering, s. 69-70; Olesen 2015, Forsvars-politisk konsensus på prøve i Danmark, s. 413. For en længere journalistisk fremstilling, der sammenstiller regeringens, særligt statsministerens argumenter, for dansk militært engagement i Irak med begivenhedsforløbet op til krigen og en række forskeres vurderinger, se Kaae og Nissen 2008, *Vejen til Irak*.

være for sent, en argumentation som USA havde anvendt under Cuba-krisen.²⁰⁰

For det andet betød disse stridspunkter, at Danmarks nære allierede og samarbejdspartnere stod splittet i spørgsmålet om, hvorvidt de ville tilslutte sig koalitionen. Storbritannien argumenterede under ledelse af premierminister Tony Blair for tilslutning til krigen, og britiske tropper deltog sammen med amerikanske tropper i invasionen af Irak den 20. marts. Derimod argumenterede Tyskland og Frankrig imod krigen og for at give FN's våbeninspektører mere tid til at undersøge, hvorvidt Irak havde masseødelæggelsesvåben.²⁰¹ Ydermere var der blandt de lande, som valgte at tilslutte sig den amerikansk-ledede invasion betydelige forskelle i det militære engagement. USA var den ledende magt i invasionen af Irak, både militært og politisk. USA samlede koalitionen af lande, som var villige til at deltage. Alle multilaterale styrker i koalitionen var under ledelse og kommando af general Tommy Franks fra den amerikanske Central Command, der siden 1983 havde været ansvarlig for planlægning og operationel kontrol over USA's militære aktiviteter i Den Persiske Golf.²⁰² Koalitionen bestod – ifølge forskellige opgørelser udsendt af Det Hvide Hus, det amerikanske senat og det amerikanske udenrigsministerium i marts 2003 - af mellem 30 og 50 lande afhængig af om opgørelsen er baseret på lande, som ydede et direkte militært eller diplomatisk bidrag, eller blot lande som offentligt støttede afvæbningen af Irak.²⁰³ Alene blandt de EU-lande, der deltog i interventionen i

200 Yoo 2003, *International law and the war in Iraq*. Yoo argumenterer for at krigen var lovlig. For det modsatte argument, se Slaughter 2004, *The use of force in Iraq: illegal and illegitimate*.

201 Konflikten var således både en transatlantisk splittelse mellem USA og deres allierede og en splittelse mellem centrale europæiske NATO- (og EU-)medlemmer. For diskussioner af i hvor høj grad denne splittelse udgjorde et europæisk forsøg på at balancere USA's magt eller blot var et udtryk for forskellige holdninger til Irak-spørgsmålet og den rette måde at besvare udfordringen fra Saddam Hussein, se Pape 2005, *Soft balancing against the United States*; Paul 2005, *Soft balancing in the age of US primacy*; Brooks og Wohlforth 2005, *Hard times for soft balancing*; Lieber og Alexander 2005, *Waiting for balancing: Why the world is not pushing back*; Kelley 2005, *Strategic non-cooperation as soft balancing: Why Iraq was not just about Iraq*; Grigorescu 2008, *East and Central European countries and the Iraq War: the choice between "soft balancing" and "soft bandwagoning"*.

202 Carney 2011, *Allied participation in operation Iraqi freedom*, s. 6.

203 Carney 2011, *Allied participation in operation Iraqi freedom*, s. 5.

Irak mellem marts og maj 2003, var der betydelige variationer.²⁰⁴ Fra Storbritannien og Polen, der deltog med landtropper, over Danmark, der med B 118 gav tilsagn om bidrag med en ubåd, en korvet samt et lægehold samt stabs- og forbindelsespersonel over Tjekkiet, Spanien og Litauen, som deltog med støttepersonel til en større gruppe lande – herunder atlantiske som Nederlandene og Portugal – der bidrog med logistisk støtte, overflyvningstilladelser og transitmuligheder. Også Tyskland, Frankrig og Belgien, der var blandt de stærkeste europæiske modstandere af en intervention uden et direkte FN-mandat, og neutrale Irland bidrog på dette niveau.²⁰⁵ En mindre gruppe af EU-lande valgte at stå helt udenfor krigen.²⁰⁶ Det gjaldt de neutrale lande Sverige, Finland, Østrig og Malta samt Luxembourg, der sammen med Tyskland, Frankrig og Belgien havde været blandt de stærkeste europæiske modstandere af en militær intervention uden et direkte FN-mandat.²⁰⁷

B 118: Kampen om det internationale samfund

Med vedtagelsen af B 118 den 21. marts 2003 vedtog Folketinget for første gang siden 1945 et dansk militært engagement uden bred opbakning blandt forsvarsforligspartierne og med en skillelinje mellem centrum-højre og centrum-venstre i Folketinget. Beslutningsforslag B 118 blev vedtaget med 61 stemmer (Venstre, Konservative, Dansk Folkeparti) mod 50 som stemte imod forslaget (Socialdemokratiet, De Radikale, SF, Enhedslisten, Kristeligt Folkeparti og Siumut).²⁰⁸ Dermed var konflikten udtryk for et brud på den politiske konsensus om Danmarks grundlæggende

204 Dieterich, Hummel og Marschall 2015, Bringing democracy back in: The democratic peace, parliamentary war powers and European participation in the 2003 Iraq War.

205 Eksempelvis gav Tyskland USA tilladelse til at anvende militære baser samt overflyvnings- og transitrettigheder, mens Frankrig gav USA tilladelse til at anvende franske havne samt overflyvningsrettigheder. Se Hummel 2007, A survey of involvement of 15 European States in the Iraq war 2003.

206 Dieterich, Hummel og Marschall 2015, Bringing democracy back in: The democratic peace, parliamentary war powers and European participation in the 2003 Iraq War.

207 Hummel 2007, A survey of involvement of 15 European States in the Iraq war 2003, s. 26.

208 For en analyse af den beslutningsproces, der ledte frem til denne beslutning, se Schmidt 2019, We are soul mates.

sikkerhedspolitiske prioriteringer, der havde karakteriseret dansk udenrigspolitik siden den kolde krigs afslutning.²⁰⁹ Folketinget meddelte ved beslutningen sit samtykke til et dansk styrkebidrag omfattende en ubåd, en korvet, et lægehold, samt stabs- og forbindelsespersonel, der kunne indgå i en USA-ledet militær koalition i Irak.

Argumenter for vedtagelse af beslutningsforslag B 118: Allianceforpligtelse, alliancesolidaritet og forsvaret for den internationale retsorden

Regeringen nævner i beslutningsforslag B 118 fire årsager til Danmarks militære engagement i Irak. For det første vil Danmark bidrage til at "fjerne truslen mod den internationale fred og sikkerhed i regionen." For det andet er et militært engagement i overensstemmelse med Danmarks Irak-politik. For det tredje er et militært engagement i overensstemmelse med den danske politik for ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben, og endelig – for det fjerde – "vil et militært bidrag ligge i naturlig forlængelse af den traditionelle danske indsats for at medvirke til at styrke den internationale retsorden."²¹⁰

Regeringens argumentation står på to ben i den forstand, at man både argumenterer for, at "Irak har over en årrække substantielt krænkede sine nedrustningsforpligtelser i henhold til FNs Sikkerhedsråds resolutioner", og dermed forbrudt sig mod den internationale retsorden, og at "FNs Sikkerhedsråd tidligere har

209 Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig*, kapitel 4. Den politiske konsensus var blevet formet i tiden efter anden verdenskrig, hvor de traditionelle fronter i debatten om, hvorvidt et stærkt dansk forsvar ville understøtte eller underminere Danmarks national sikkerhed var blevet blødt op som følge af krigen. Fra 1982 til 1988 var der voldsom diskussion om sikkerhedspolitikken, da et sikkerhedspolitisk flertal bestående af Socialdemokratiet, De Radikale, SF og VS vedtog 23 sikkerhedspolitiske dagsordener, der pålagde den borgerlige regering at formidle danske holdninger, der afveg fra den officielle NATO-politik, og som typisk efterfølgende blev udtrykt i fodnoter til NATO-kommunikéer. Gennem hele denne periode var der dog enighed mellem Socialdemokratiet, De Radikale, Venstre og De Konservative om Danmarks grundlæggende sikkerhedspolitiske prioriteringer som NATO-medlemskabet og Danmarks imødekomende politik over for USA i Grønland. Se Petersen 2011, *Fodnotepolitik*; Mariager 2017, *Den vesttyske forbindelse. Studier i det sikkerhedspolitiske opbrud i Socialdemokratiet, dansk partipolitik og civilsamfund, ca. 1976-1988*.

210 Folketinget 2003, "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 18. marts 2003.

bemyndiget anvendelse af militær magt mod Irak m.h.p. gennemtvindingelse af Sikkerhedsrådets krav og betingelser, og at denne bemyndigelse stadig står ved magt", og at den USA-ledede koalition dermed repræsenterer det internationale samfund og har ret til at gribe ind.²¹¹ Beslutningsforslaget søger at underbygge dette dobbelte argument i en tretten punkter lang liste, der opsummerer, hvad regeringen har "lagt vægt på" i sin vurdering af den aktuelle situation.²¹²

Denne dobbelthed i argumentationen for, hvorfor Operation Iraqi Freedom styrker den internationale retsorden, går igen i regeringspartiernes argumentation i den danske offentlige debat om beslutningsforslaget. Den konservative Helge Adam Møller argumenterer den 18. marts i *Jyllands-Posten* for, at "[d]er er helt klart et grundlag for en krig mod Irak, fordi det er forankret i FN gennem 17 resolutioner siden 1990."²¹³ Den konservative politikers udtalelse kommer dagen efter, at hans partifælle Per Stig Møller i tv-avisen afviste at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt danske soldater skulle bidrage i Irak, men samtidig argumenterede for, at FN-grundlaget for en militær aktion var til stede: "Vi har hele tiden sagt en forankring i FN. Og den forankring er der med en vedtagelse i Sikkerhedsrådet om, at det skal have alvorlige konsekvenser, hvis Irak ikke følger spillereglerne fra beslutningen i november. Dem har Irak ikke fulgt. Så må hvert land overveje på baggrund af alle FN's beslutninger, hvordan de stiller sig, og regeringen vil føre drøftelser med Folketingets partier."²¹⁴ Udenrigsministeren finder, at 'FN-forankringen' er sikret og at retsgrundlaget for en militær aktion dermed er i orden på grundlag af tidligere vedtagne resolutioner i FN. Et nyt retsgrundlag er ikke nødvendigt: "Når Sikkerhedsrådet ikke kommer med en ny beslutning, så er det som i enhver anden forening, at så gælder den sidste beslutning. Det

211 Folketinget 2003, "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 18. marts 2003.

212 Folketinget 2003, "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 18. marts 2003.

213 Ditlev, Niels og Anne Mette Svane, "Politik: Skæbnedag for dansk udenrigspolitik", *Jyllands-Posten*, 18. marts 2003, 1. sektion, s. 6.

214 Ditlev, Niels og Anne Mette Svane, "Politik: Skæbnedag for dansk udenrigspolitik", *Jyllands-Posten*, 18. marts 2003, 1. sektion, s. 6.

er da logik for dværghøns. Den sidste beslutning er 1441, og så må man selv vurdere, hvad 1441 kan bruges til.”²¹⁵

Regeringspartierne - særligt Venstre - lægger et tredje argument til argumentationen for, at Saddam Hussein har forbrudt sig gentagne gange mod FN's resolutioner, og at de tidligere resolutioner legitimerer en militær intervention: Der er ifølge de to partier en dansk præcedens for at handle på baggrund af tidligere resolutioner i form af det beslutningsforslag om dansk deltagelse i en militær indsats over for Irak, som den daværende SR-regering i februar 1998 fremlagde og fik bred tilslutning til i Folketinget med udgangspunkt i, at Sikkerhedsrådets Irak-resolutioner fra 1990 og 1991 (nr. 678 og 687) udgjorde et tilstrækkeligt juridisk grundlag for dansk militært engagement.²¹⁶ For statsminister Anders Fogh Rasmussen er retsgrundlaget for en militær aktion i 2003 endnu klarere end i 1998:

”Vi har støttet bestræbelserne på at få vedtaget en ny FN-resolution, fordi jeg synes, det rent politisk kunne være meget klagende. Hvis den bestræbelse ikke lykkes, er vi tilbage i en situation, der meget ligner den, vi havde i 1998, hvor det internationale samfund besluttede at forberede en militær aktion mod Irak. Man var enig om, at de eksisterende resolutioner - dem, der hedder 687 fra 1991 og 678 fra 1990 - var tilstrækkeligt juridisk grundlag for at forberede et angreb på Irak, og den daværende danske SR- regering tilsluttede sig det synspunkt og anbefalede dansk deltagelse i sådan en aktion. Oven i resolution 687 og 678 er nu kommet resolution 1441, som

215 Hardis, Arne og Hans Mortensen, ”Skiftedag”, *Weekendavisen*, 21. marts 2003, 1. sektion 1, s. 5.

216 Folketinget 2003, ”Første behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak”, 19. marts 2003; Folketinget 2003, ”Anden behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak”, 21. marts 2003. Partierne fremhæver også parallellen til Kosovo, hvor den daværende SR-regering støttede en NATO-aktion uden direkte FN-mandat i en situation, hvor FN's Sikkerhedsråd var blokeret.

i virkeligheden forstærker det, der allerede ligger. Så når man sagde, at der var et grundlag på basis af de eksisterende resolutioner i 1998, så er man i en tilsvarende situation netop nu, rent juridisk.”²¹⁷

For det tredje parti, der stemmer for beslutningsforslaget, Dansk Folkeparti, spiller det juridiske grundlag ingen rolle i partiets offentligt fremførte argumenter. Tværtimod er det Irak-krisen, der ifølge Pia Kjærsgaard ”på ubehagelig vis har afsløret FN, og som har dokumenteret, at Sikkerhedsrådet i sin nuværende form ikke er brugbart og ikke er tillidsvækkende”.²¹⁸ Det var således ifølge partifællen Jesper Langballe ”FN-institutionen, der stod i vejen for afvæbningen af galningen i Bagdad, og så måtte USA og Storbritannien selv tage ansvaret for at handle.”²¹⁹ For Dansk Folkeparti står kampen mod autoritære regimer centralt i argumentationen og denne kamp kobles eksplicit til international fred og sikkerhed. Der kan på den baggrund være ”situationer, hvor krig er den bedste vej til at sikre freden”, og dette er tilfældet, når man som i Irak står ”over for en diktator, der efter alt at dømme er villig til at bruge alle midler og overtræde alle regler for at skaffe sig udryddelsesvåben og anvende dem i terroristisk øjemed”.²²⁰

Dansk Folkeparti ser paralleller mellem nutidens internationale samfund og 1930’ernes og 1940’ernes Europa, helt konkret mellem nutidens FN og Folkeforbundet i mellemkrigstiden,²²¹ mellem Hitler og Saddam Hussein.²²² Også De Konservative og Venstre argumenterer for denne historiske parallel. Den konservative kulturminister Brian Mikkelsen sammenligner argumenterne mod

217 Klarskov, Kristian og Jakob Nielsen, ”Nedtælling til krig: Fogh: ’Det er så nemt at sige nej’”, *Politiken*, 18. marts 2003, 1. sektion, s. 6.

218 Kjærsgaard, Pia, ”Barnetroen på FN brister”, *Berlingske Tidende*, 20. marts 2003, 2. sektion, s. 7.

219 Langballe, Jesper, ”FN i naturlig størrelse”, *Berlingske Tidende*, 28. marts 2003, 2. sektion, s. 4.

220 Krarup, Søren, ”Når krig er nødvendig”, *Politiken*, 28. marts 2003, 2. sektion, s. 7.

221 Langballe, Jesper, ”FN i naturlig størrelse”, *Berlingske Tidende*, 28. marts 2003, 2. sektion, s. 4.

222 Krarup, Søren, ”Når krig er nødvendig”, *Politiken*, 28. marts 2003, 2. sektion, s. 7.

en krig med den britiske premierminister Neville Chamberlains forsøg på at forhandle fred med Hitler i opløbet til anden verdenskrig.²²³ For statsminister Anders Fogh Rasmussen er analogien til anden verdenskrig en del af en mere generel værdikamp, der med kontrast til besættelsestiden betoner villigheden til at bringe ofre for at nå sine mål og nødvendigheden af at kæmpe for demokrati og frihed.²²⁴ De tre partier trækker en lignende parallel til fodnoteperioden, og argumenterer dermed for, at oppositionen sætter spørgsmålstegn ved Danmarks allianceforpligtelser og lader andre lande bære omkostningerne ved at kæmpe for værdier og interesser, som deles af Danmark.²²⁵

I tillæg til disse argumenter, vurderer Dansk Folkeparti også, at Danmark har en forpligtelse til at følge vores vigtigste allierede. Danmark må, ifølge Peter Skaarup, "vise vores solidaritet med de lande, der vil ofre deres egne soldater for at få bugt med Saddam Husseins rædselsregime."²²⁶ Som formuleret af Pia Kjærsgaard:

"Hvis USA erklærer krig, så er der ingen vej udenom. Så må vi følge med [...] USA er vores allierede, og vi er medlemmer af NATO. Så vi kan ikke bare lade som ingenting. Men jeg vil gerne understrege, at det ikke vil være nogen glad beslutning. Det er en nødvendig beslutning."²²⁷

223 Mikkelsen, Brian, "Derfor må Saddam afsættes", *Jyllands-Posten*, 14. marts 2003, 1. sektion, s. 8.

224 Se eksempelvis Fogh Rasmussen, Anders, "Hvad kan det nytte?", 26. marts 2003, *Berlingske Tidende*, 2. sektion, s. 4. Her ser Fogh tilpasningspolitikken som det dominerende spor i dansk udenrigspolitikens historien siden 1964 og særligt i perioden 1964-1945. Se også diskussionerne i Farbøl 2011, Irakkrigen og den historiske legitimering, s. 71-73; Wivel 2013, Danmarks militære aktivisme, s. 30-35.

225 Folketinget 2003, "Første behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 19. marts 2003; Folketinget 2003, "Anden behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 21. marts 2003. Se også Farbøl 2011, Irakkrigen og den historiske legitimering, s. 73-75.

226 Nielsen, Jakob, "Dansk Irakkurs skaber uro", *Politiken*, 12. marts 2003, 1. sektion, s. 6.

227 Cordsen, Christine, Kristian Klarskov og Jakob Nielsen, "Sammenbrud i FN – krig på vej med dansk støtte", *Politiken*, 18. marts 2003, 1. sektion, s. 1.

Nødvendigheden følger af den lære, som partiet har draget af historien. Det er nødvendigt at bakke op, "[f]ordi USA og England er vores allierede. Det har historien vist. Det er dem, vi trækker på, når der er behov for det."²²⁸ For Dansk Folkeparti handler opbakning således både om alliancesolidaritet og allianceforpligtelse.

Disse argumenter spiller også en rolle for Konservative og Venstre. For den konservative Helge Adam Møller bliver spørgsmålet om alliancesolidaritet oven i købet det afgørende argument i en debat med SF's Villy Søvndal under anden behandlingen af B 118 den 18. marts – og solidariteten er begrundet i de allieredes kamp for Danmarks befrielse i anden verdenskrig:

"Nu skal jeg fortælle hr. Villy Søvndal, hvem jeg og den konservative folketingsgruppe allierer os med i denne her sag: Vi allierer os med det store flertal i den irakiske befolkning, vi allierer os med australierne, vi allierer os med englænderne, og vi allierer os med amerikanerne.

Når jeg nævner de tre lande, Australien, England og USA, så synes jeg, at hr. Villy Søvndal en dag skulle komme ned, hvor jeg bor på Sydsjælland, og tage med ud til en lille landsbykirke, der hedder Svinø, 17 km syd for Næstved. Der står et antal kors over australske flyvere, engelske flyvere, amerikanske flyvere, der mistede livet i forbindelse med at befri Danmark mellem 1940 og 1945. De ligger begravet der.

Jeg synes, at vi skylder dem noget, og når vi så samtidig kan hjælpe den irakiske befolkning, er jeg stolt og glad over, at jeg er allieret med dem,

²²⁸ Cordsen, Christine, "Interview med Pia Kjærsgaard: En nødvendig krig", *Politiken*, 19. marts 2003, 1. sektion, s. 6.

og jeg er glad for, at jeg ikke er allieret med hr.
Villy Søvndal.”²²⁹

Støtten til USA handler dog ikke blot om solidaritet og fortidens skygge. Ifølge statsminister Anders Fogh Rasmussen er beslutningen ”baseret på en nøgtern analyse af Danmarks langsigtede sikkerhedspolitiske interesser [...] Danmarks sikkerhed er bedre garanteret af en supermagt i Nordamerika end af den skrøbelige og bevægelige magtbalance mellem Tyskland, Frankrig og Storbritannien.”²³⁰ Samtidig har det betydning, at Danmarks bidrag ”opfylder et stærkt ønske fra amerikansk side”.²³¹

Vægten på alliancen med USA er for Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti koblet til et andet argument: Forsvaret for frihed og fred og kampen mod terrorisme og diktatur. For statsminister Anders Fogh Rasmussen er det denne værdikamp, der legitimerer, at et snævert flertal beslutter at engagere Danmark militært, selv om

”inderst inde bryder jeg mig ikke om at skulle træffe den beslutning med et smalt flertal. Fordi vi skylder soldaterne og vores politiske system, at sådan noget har en bredde bag sig. Men der står altså noget andet og større på spil. Nemlig at det internationale samfund vogter over, at tyranner og terrorister ikke bare frit kan drive deres spil [...] her gør jeg, hvad jeg synes er det rigtige for landet på lang sigt. Og jeg mener altså, at det tjener dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik på lang

229 Folketinget 2003, ”Anden behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak”, 21. marts 2003, indlæg nr. 397.

230 Fogh Rasmussen, Anders, ”Hvad kan det nytte?”, *Berlingske Tidende*, 26. marts 2003, 2. sektion, s. 4.

231 Ditlev, Niels og Jette Elbæk Maressa, ”Krigs-bidrag: Nej til flere danske bidrag”, *Jyllands-Posten*, 25. marts 2003, 1. sektion, s. 4.

sigt, at vi støtter USA i en sag, der drejer sig om at forsvare frihed og fred.”²³²

Værdipolitikken understreges også af Venstres forsvarsminister Svend Aage Jensby, der understreger, at ”vi må hele tiden holde os for øje, at vi ikke blot kæmper mod noget, men også for noget, nemlig vores demokratiske samfund, grundlæggende frihedsrettigheder og værdier. Det er værd at fremhæve, at det netop er disse værdier, som det amerikanske samfund deler med de europæiske.”²³³ Som opsummeret af statsministeren: ”I konflikten mellem diktatur og demokrati, da må man vælge side. Vi skal vælge demokratiet.”²³⁴ Dette synspunkt støttes af den konservative Pia Christmas-Møller, der finder, at ”Saddam Husseins spor har flydt med blod. Vi handler med støtte til den frie og demokratiske verden fordi passivitet kun vil støtte Iraks diktator” og understreger, at ”[d]et er et politisk valg.”²³⁵ For Dansk Folkeparti er ”[k]rigen mod Saddam Hussein [...] den frie verdens selvforsvar mod terror.”²³⁶

For Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti betyder dette, at den amerikansk-ledede koalition mod Saddam Hussein er udtryk for det internationale samfund. Som udtrykt af Dansk Folkepartis Peter Skaarup i første behandlingen af B 118: ”Vi er nødt til at stå ved det sammen med det internationale samfund i kampen mod den slags tyranner, vel at mærke når de truer vores egen sikkerhed med terrorisme og masseødelæggelsesvåben, for så har vi da en ekstra forpligtelse.”²³⁷ Og som formuleret af Venstres Jens Rohde: ”Det internationale samfund kan ikke leve med, at en stat vilkår-

232 Thobo-Carlsen, Jesper, ”For Krig: ’Utrolig svær beslutning’”, *Berlingske Tidende*, 19. marts 2003, 1. sektion, s. 8.

233 Jensby, Svend Aage, ”Nye trusler kræver nye svar – også i Europa”, *Jyllands-Posten*, 18. marts 2003, 1. sektion, s. 11.

234 Justsen, Klaus, ”Irak-krisen: Krig om få dage”, *Jyllands-Posten*, 17. marts 2003, 1. sektion, s. 1.

235 Lange, Søren, ”Uenighed: Verbal krig i Folketinget”, *Berlingske Tidende*, 20. marts 2003, 1. sektion, s. 9.

236 Langballe, Jesper, ”FN i naturlig størrelse”, *Berlingske Tidende*, 28. marts 2003, 2. sektion, s. 4.

237 Folketinget 2003, ”Første behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak”, 19. marts 2003, indlæg nr. 205.

ligt nægter at opfylde de krav, som efter grundige forhandlinger er opstillet af Sikkerhedsrådet. Saddam Hussein er og bliver det egentlige problem.”²³⁸ Statsministeren kobler eksplicit kampen for fred og frihed til et militært engagement vendt mod Saddam Hussein og hans brud på FN’s resolutioner, når han understreger, at ”i international politik kan man ikke bare sejle under bekvemmelighedsflag og sige, at det er andres opgave at sørge for friheden og freden. Hvis det er éns ærlige og inderste overbevisning, at der skal en militær aktion til for at gennemtvinge det, FN har sagt, så bør man også selv yde et bidrag.”²³⁹

Den internationale debat, herunder debatten blandt Danmarks allierede, i opløbet til invasionen af Irak fokuserede ud over spørgsmålet om, hvorvidt en invasion uden direkte FN-mandat ville være lovlig og legitim, på to spørgsmål: 1) Var den amerikansk-ledede invasion af Irak motiveret af et amerikansk ønske om regimeskifte? og 2) Havde det irakiske regime under ledelse af Saddam Hussein masseødelæggelsesvåben?

I beslutningsforslag B 118 indgik der ikke argumenter om nødvendigheden af et regimeskifte. Hverken stats-, udenrigs- eller forsvarsministeren argumenterer for, at regimeforandring er årsagen til Danmarks militære engagement. Som dokumenteret oven for lægger særligt statsministeren og Venstre vægt på, at krigen også er en værdikamp mellem demokrati og frihed på den ene side og diktatur og undertrykkelse på den anden side. Men om det deraf følger, at formålet med invasionen er at fjerne Saddam Hussein og demokratisere Irak forbliver usagt. Statsministeren ser et regimeskifte som en logisk konsekvens af en afvæbning af Saddam Hussein, men han argumenterer ikke for, at et regimeskifte er årsag til invasionen: ”Målet er en hurtig, effektiv, kontant militær

238 Folketinget 2003, ”Første behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak”, 19. marts 2003, indlæg nr. 1. Den konservative Helge Adam Møller tilslutter sig samme synspunkt i Folketingets første behandling af B 118, indlæg nr. 388: ”Det internationale samfund kan ganske enkelt ikke leve med, at en stat vilkårligt nægter at opfylde de krav, som er opstillet af Sikkerhedsrådet. Sammenfattende vil jeg derfor slå fast, at det ud fra en helhedsvurdering er velbegrundet, at det internationale samfund svarer igen med militære magtmidler.”

239 Cordsen, Christine, Kristian Klarskov og Jakob Nielsen. ”Sammenbrud i FN – krig på vej med dansk støtte”, *Politiken*, 18. marts 2003, 1. sektion, s. 1.

aktion for at afvæbne Saddam Hussein. Bagefter skal vi bygge et nyt Irak op, med en befolkning, der kan leve i frihed." Andre politikere fra regeringspartierne argumenterer imidlertid eksplicit for et regimeskifte. Ifølge Venstres politiske ordfører Jens Rohde "skal man huske på midt i denne diskussion om resolutioner osv., at det her er altså også et spørgsmål om at befri det irakiske folk fra et uhyrligt regime."²⁴⁰ Og den konservative kulturminister Brian Mikkelsen finder, at "[o]pgaven er ikke at afvæbne USA, men at afsætte Saddam."²⁴¹

Masseødelæggelsesvåben nævnes flere gange i beslutningsforslag B 118 med fokus på, at Saddam Hussein mangler at gøre rede for, om han fortsat er i besiddelse af masseødelæggelsesvåben. Formålet med den militære indsats er, at "gennemtvinge opfyldelsen af Iraks nedrustningsforpligtelser" efter, at Irak "over en årrække substantielt [har] krænket sine nedrustningsforpligtelser i henhold til FNs Sikkerhedsråds resolutioner."²⁴² Beslutningsforslaget tager således ikke stilling til om det irakiske regime har masseødelæggelsesvåben, men blot til, at Saddam Hussein har krænket FN's resolutioner om nedrustning. Samtidig fremhæves det, at det militære bidrag vil være i overensstemmelse med "den danske ikke-spredningspolitik i relation til masseødelæggelsesvåben."²⁴³

Forsvarsminister Svend Aage Jensby fra Venstre finder, at der er indicier, som indikerer, at "internationale terrornetværk arbejder på at gennemføre angreb med masseødelæggelsesvåben i Europa" og at disse bør tages "yderst alvorligt". Jensby finder, at "Saddam Husseins regime er en plage for Iraks befolkning, en hæmsko for udviklingen i Mellemøsten og en trussel for resten af verden i en sådan grad, at det internationale samfund med USA i spidsen må lægge militært pres på Irak", og at "[t]ruslen fra masse-

240 Folketinget 2003, "Første behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 19. marts 2003, indlæg nr. 35.

241 Mikkelsen, Brian, "Derfor må Saddam afsættes", *Jyllands-Posten*, 14. marts 2003, 1. sektion, s. 8.

242 Folketinget 2003, "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 18. marts 2003.

243 Folketinget 2003, "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 18. marts 2003.

ødelæggelsesvåben i hænderne på hensynsløse terrornetværk og kyniske diktatorer er reel.”²⁴⁴ Venstres forsvarspolitiske ordfører Ulrik Kragh understreger i en kronik, at

”Venstre mener: Det er forkert at lade diktatorer ignorere verdenssamfundets krav om afvæbning. Det er forkert at lade Saddam Hussein fortsætte sin oprustning med masseødelæggelsesvåben, med den risiko som det giver for hele verden.”²⁴⁵

Ifølge den konservative Helge Adam Møller er ”[s]tore mængder af masseødelæggelsesvåben [...] en direkte og en alvorlig trussel mod befolkningen i hele regionen, og i de forkerte hænder er disse våben en trussel hvor som helst.” For Dansk Folkeparti giver det irakiske regimes formodede besiddelse af masseødelæggelsesvåben svaret på, hvorfor det netop er Irak og ikke verdens mange andre diktatorer, som den USA-ledede koalition fokuserer på. Det irakiske regime, ”adskiller sig fra mange andre diktatorregimer rundt omkring i verden ved, at vi der har en diktator, som er i besiddelse af masseødelæggelsesvåben. Han er villig til at bruge sådanne masseødelæggelsesvåben, som han er i besiddelse af.”²⁴⁶ Derudover argumenterer Dansk Folkeparti også for, at Saddam Husseins regime udgør en terrortrussel, fordi han beskytter og huser terrorister.²⁴⁷ Det er kendetegnende for argumenterne fra alle tre partier, at de fokuserer på den generelle trussel mod fred og sikkerhed, ikke en specifik trussel mod Danmark.

244 Jensby, Svend Aage, ”Nye trusler kræver nye svar – også i Europa”, *Jyllands-Posten*, 18. marts 2003, 1. sektion, s. 11.

245 Kragh, Ulrik, ”Danmark må ud af sit skjul”, *Berlingske Tidende*, 20. marts 2003, s. 6.

246 Folketinget 2003, ”Første behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak”, 19. marts 2003, indlæg nr. 213.

247 Folketinget 2003, ”Første behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak”, 19. marts 2003, indlæg nr. 178.

Argumenter mod vedtagelse af beslutningsforslag B 118: Operationen mangler FN-mandat, Danmark er for tæt på USA

Som i debatten om dansk militært engagement i Operation Enduring Freedom i Afghanistan står balancen mellem militære og humanitære instrumenter og balancen mellem USA og FN centralt i kritikken af folketingsflertallets ønske om militært engagement. Modstanderne af B 118 mener ikke, at de tidligere resolutioner giver tilstrækkeligt grundlag for en militær intervention, og de finder, at Danmark lægger sig for tæt op ad USA i udenrigspolitikken med et militært bidrag til Operation Iraqi Freedom.

For Socialdemokratiet er fraværet af et direkte FN-mandat afgørende for partiets nej til at medvirke til et dansk militært engagement i den amerikansk-ledede koalition. Som udtrykt af Mogens Lykketoft:

”Vi sagde allerede i november, at der er en klar, positiv beslutning i FN om, at krigen er den eneste og sidste udvej, er vi med, så mener vi, at Danmark skal deltage, ellers er vi imod. Jeg sagde det meget udtrykkeligt til udenrigsministeren. Det var mit indtryk, at det også var udenrigsministerens holdning.”²⁴⁸

FN-inspektørerne burde ifølge partier have haft mere tid,²⁴⁹ og ifølge Lykketoft vil det være ”en stor fejltagelse med alvorlige konsekvenser for stabiliteten i hele verden, hvis en krig indledes uden

²⁴⁸ Folketinget 2003, ”Første behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak”, 19. marts 2003, indlæg nr. 416. For Mogens Lykketoft og Socialdemokratiet er resolution 1441 således ikke tilstrækkeligt grundlag for en krig. ”Et flertal af de lande, der stemte for resolution 1441, erklærede, at det ikke var nogen automatisk billet til at starte en krig. Derfor har vi hele tiden haft den holdning, at der kræves en ny FN-beslutning.” Cordsen, Christine og Kristian Klarskov, ”Nedtælling til krig: S kræver FN-godkendelse af krig”, *Politiken*, 18. marts 2003, 1. sektion, s. 6.

²⁴⁹ Folketinget 2003, ”Anden behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak”, 21. marts 2003.

FN-mandat.”²⁵⁰ Derudover har det ifølge partifællen Svend Auken konsekvenser for Danmarks udenrigspolitiske profil:

”Vores lille land, som altid har været stolt af at være kendt for social retfærdighed og støtte ved fredsbevarende aktioner, er nu endt som en hale til de forkerte synspunkter. I stedet for at følge de øvrige nordiske lande, er vi nu havnet i selskab med Bush, Blair og Berlusconi.”²⁵¹

Fremfor et militært engagement under ledelse af USA burde Danmark ifølge Socialdemokratiet have valgt et humanitært engagement i samarbejde med de andre nordiske lande.²⁵²

Mens regeringen og Dansk Folkeparti argumenterer for, at den USA-ledede koalition repræsenterer det internationale samfund, så finder Socialdemokratiet, at det internationale samfund er splittet, og at det netop er koalitionen, der splitter: ”Er NATO samlet? Nej, NATO er dybt splittet. Ét er, at FN er det, og at FN nu bliver kørt langt agterud, men EU er også splittet.”²⁵³ Danmarks militære engagement har på den baggrund alvorlige konsekvenser:

”Op og ned i denne sag er jo, at Danmark er isoleret. Danmark er jo isoleret fra vores nærmeste

250 Brøndum, Christian, Ole Birk Olesen og Jakob Weiss, ”Splittelse: Politikerne skændes om dansk deltagelse”, *Berlingske Tidende*, 18. marts 2003, 1. sektion, s. 8.

251 Rye, Jørgen, ”Demonstration: Auken: Vi er i det forkerte selskab”, *Jyllands-Posten*, 23. marts 2003, 6. sektion, s. 2. Også Mogens Lykketoft peger på konsekvenserne for Danmarks udenrigspolitiske profil, både når det gælder samarbejdspartnere og substans: ”Danmark burde stå sammen med vores naboer om at give humanitær støtte til det hårdt plagede, irakiske folk. Vi burde have støttet det flertal i EU, der ville give våbeninspektørerne mere tid, frem for at føre krig.” Se Ekelund, Christina Zemanova, ”Lykketoft på barrikaderne”, *Politiken*, 23. marts 2003, 1. sektion, s. 1.

252 Frank Jensen argumenterer således: ”Danmark kunne sammen med de nordiske lande have sagt, at vi vil yde et humanitært bidrag i stedet for at deltage i den amerikansk ledede intervention, der nu finder sted.” Folketinget 2003, ”Første behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak”, 19. marts 2003, indlæg nr. 286.

253 Folketinget 2003, ”Første behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak”, 19. marts 2003, indlæg nr. 166.

naboer, Norge som NATO-land, Sverige og muligvis også Finland - det er lidt uafklaret på grund af den finske regeringsdannelse - isoleret fra vore naboer i syd og fra vore nærmeste partnere i EU.”²⁵⁴

Danmark står derfor ”helt alene i EU-kredsen sammen med premierminister Blair som krigsdeltagere på amerikansk side.”²⁵⁵

Ifølge Socialdemokratiet udgør det et særligt problem at engagere Danmark militært uden bred opbakning i Folketinget og befolkningen.²⁵⁶ Partiets politiske ordfører Frank Jensen:

”Den danske regering har truffet en historisk beslutning - desværre er der tale om en forkert beslutning - om, at Danmark skal deltage i en krig, uden at det er støttet af et bredt flertal her i Folketinget. Det er et brud af historiske dimensioner på den tradition, vi har haft her i landet. Der er ingen historiske fortilfælde for, at en dansk regering vil sende danske soldater til krigshandlinger, uden at det er støttet af et bredt flertal her i salen. Det beklager vi dybt fra Socialdemokra-

254 Folketinget 2003, ”Første behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak”, 19. marts 2003, indlæg nr. 166.

255 Folketinget 2003, ”Første behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak”, 19. marts 2003, indlæg nr. 416.

256 Brøndum, Christian og Jesper Thobo-Carlsen, ”Politisk opbakning: Soldater vil have enighed om Irak”, *Berlingske Tidende*, 13. marts 2003, 1. sektion, s. 1; Brøndum, Christian, Jakob Weiss og Ole Birk Olesen, ”Splittelse: Politikerne skændes om dansk deltagelse”, *Berlingske Tidende*, 18. marts 2003, 1. sektion, s. 8.

ternes side. Det er ulykkeligt for Danmark. Det er regeringens valg.”²⁵⁷

Der er dog forskelle i partiet. Tidligere forsvarsminister Hans Hækkerup har således forståelse for at vedtage et dansk militært engagement med snævert flertal: ”Det er altid ønskeligt med et så bredt flertal som muligt. Men omvendt: Man skal jo kunne handle.”²⁵⁸

De Radikale er enige i regeringens (og den USA-ledede koalitions) mål om at afvæbne Saddam Hussein. Men de mener ligesom Socialdemokratiet, at våbeninspektørerne burde have haft mere tid, så man enten kunne have nået reelle fremskridt i en fredelig afvæbning eller have samlet en bredere international koalition.²⁵⁹ Som Socialdemokratiet finder De Radikale, at balancen mellem militære og humanitære midler er tippet for hurtigt til fordel for de militære midler i en situation, hvor der fortsat var diplomatiske muligheder. For partiet er der tre afgørende argumenter mod et dansk militært engagement i Operation Iraqi Freedom. For det første placerer Danmark sig ifølge partiet forkert internationalt ved at lægge sig tæt op ad USA. Regeringen burde i højere grad have balanceret europæiske og altantiske hensyn. For det andet er den internationale koalition for smal. Den burde have bred opbakning fra stormagterne, hvis Danmark skulle deltage. I den radikale læsning af situationen vælger Danmark side i en konflikt mellem vores allierede og centrale aktører i det internationale samfund, snarere end at repræsentere det internationale samfund, som folketingsflertallet argumenterer for. For det tredje finder partiet ikke, at det folkeretlige grundlag er tilfredsstillende.²⁶⁰ Ifølge den tidligere radikale udenrigsminister Niels Helveg Petersen vil det således ”være et brud med mange års tradition for et solidt FN-engagement i dansk udenrigspolitik, hvis Danmark vælger at tilslutte sig

257 Folketinget 2003, ”Første behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak”, 19. marts 2003, indlæg nr. 117.

258 Mortensen, Søren, ”Militær aktion splitter S”, *B.T.*, 18. marts 2003, 1. sektion, s. 7.

259 Folketinget 2003, ”Anden behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak”, 21. marts 2003.

260 Folketinget 2003, ”Anden behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak”, 21. marts 2003.

en amerikansk ledet krig.²⁶¹ Balancen mellem FN og USA er tippet til fordel for USA, og det bringer i den radikale tolkning Danmarks traditionelle udenrigspolitiske prioriteter i fare. For regeringen ligger bidraget til den amerikanske-ledede koalition i forlængelse af Danmarks traditionelle prioritering af en international retsorden. For De Radikale er bidraget i modsætning til denne prioritering. I modsætning til regeringen mener De Radikale, at situationen i 1998, hvor SR-regeringen var villig til at forpligte Danmark i et militært engagement i Irak, adskilte sig på afgørende punkter fra situationen i 2003, væsentligst "var situationen, at våbeninspektørerne havde givet op på grund af chikane fra Iraks side, en helt anderledes situation end i dag, hvor våbeninspektørerne ønsker at fortsætte", og aktionen handlede om at lægge pres på Saddam Hussein, ikke en invasion.²⁶²

SF stiller spørgsmålstejn ved både de værdipolitiske argumenter og det retsgrundlag, som Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti lægger til grund for Danmarks militære engagement. Krigen er et "nederlag for demokrati og retsprincipper. Krigen mod Irak løser ingen problemer, den er unødvendig - og den er i strid med alle internationale spilleregler."²⁶³ Partiet finder, at regeringen "har lagt sig i slipstrømmen på USA" og er på vej ind i en ulovlig krig.²⁶⁴ I et åbent brev til statsministeren kritiserer Villy Søvndal statsministeren for at have unddraget sig den offentlige debat og engageret Danmark i en angrebskrig uden international opbakning:

"Monotont har du og din udenrigsminister svaret, at den danske politik ville være 'forankret i FN' eller 'følge FN-sporet'. Nu har det så vist sig, at du talte med uld i mund i hele dette forløb. For denne ulovlige angrebskrig er jo ikke forankret

261 Young, Gitte, "Danmark vil følge FN fremfor USA", *Kristeligt Dagblad*, 15. marts 2003.

262 Folketinget 2003, "Første behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 19. marts 2003, indlæg nr. 334.

263 Homann, Morten, "Unødvendig og ulovlig krig", *Jyllands-Posten*, 20. marts 2003, 1. sektion, s. 13.

264 Svane, Anne Mette og Jette Elbæk Maressa, "Irak-krise: Kritik af Foghs Irak-kurs", *Jyllands-Posten*, 12. marts 2003, 1. sektion, s. 2.

i FN. Kun fire ud af 15 lande støttede den ulovlige krig. Det store flertal af landene i verden fordømmer krigen. FN's generalsekretær, den højt respekterede Kofi Annan, advarer mod krigen. Denne krig er derfor et brud på alle de principper, FN er bygget op på. De, der troede på dine løfter om 'forankring' i FN, blev ført bag lyset. Dermed unddrog du dig den offentlige debat. Det vidner ikke om det store mod."²⁶⁵

For Enhedslisten er regeringens argumentation præget af "juridiske bortforklaringer" og en militær intervention af Irak sammenlignes med "selvtægt" uden juridisk grundlag.²⁶⁶ For partiet er der således tale om en "ulovlig krig på baggrund af en skandaløs elendig sagsbehandling her i Folketinget, på baggrund af et snævert folketingsflertal og på baggrund af en situation, hvor majoriteten i det internationale samfund ikke deler den danske regerings holdning."²⁶⁷ Partiet føler sig dårligt informeret om den danske regerings dialog med USA og stiller spørgsmålstejn ved om Det Udenrigspolitiske Nævn har modtaget tilstrækkelig information.²⁶⁸

Det Udenrigspolitiske Nævn: Forpligtelse overfor det internationale samfund eller undergravning af FN?

Debatten i Det Udenrigspolitiske Nævn adskiller sig ikke på afgørende punkter fra den offentlige debat. Regeringens argumenter for deltagelse i en amerikansk-ledet international coalition mod Irak i Det Udenrigspolitiske Nævn afspejler argumenterne i den offentlige debat. Logikken i argumentationen er, at Saddam Hussein

265 Søvndal, Villy, "Frontalt: Anders Fogh er en kyllinge-høg", *Ekstra Bladet*, 25. marts 2003, 1. sektion, s. 21.

266 Folketinget 2003, "Første behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 19. marts 2003, indlæg nr. 36.

267 Folketinget 2003, "Anden behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 21. marts 2003, indlæg nr. 384.

268 Folketinget 2003, "Anden behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 21. marts 2003.

udgør en trussel mod det internationale samfund. Denne trussel er både en direkte trussel mod international sikkerhed på grund af det irakiske regimes besiddelse af masseødelæggelsesvåben og en indirekte trussel mod de grundlæggende normer i det internationale samfund på grund af Saddam Husseins manglende efterlevelse af resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd. Derfor må det internationale samfund gribe ind. Hvis ikke FN griber ind, så må en koalition af villige varetage opgaven med at beskytte international sikkerhed og de normer, som lægger til grund for de internationale samfund.

Både udenrigsministeren og statsministeren betoner på den baggrund både nødvendigheden af at gribe ind for at beskytte mod regional ustabilitet i Mellemøsten og trusler mod det internationale samfund, og legitimiteten af at gribe ind, fordi indgriben allerede er lovlig gennem tidligere vedtagne resolutioner i FN's Sikkerhedsråd og Saddam Husseins mangeårige manglende efterlevelse af disse resolutioner.²⁶⁹ En militær intervention tjener både til at afværge den aktuelle trussel og til at sende et signal fra det internationale samfund om nødvendigheden af at efterleve sikkerhedsrådets beslutninger.²⁷⁰ Ganske vist ender FN-sporet ifølge statsministeren "blindt" i den forstand, at der ikke er flertal for en ny resolution i Sikkerhedsrådet,²⁷¹ men det giver ifølge de to ministre blot et særligt ansvar for en koalition til at overtage FN's rolle som forsvarer af det internationale samfunds interesser og værdier. Samtidig lægges der vægt på at en intervention vil være lovlig, da den bygger på tidligere resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd, også selv om man "helst" havde set en ny resolution fra

269 Se eksempelvis optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 18. marts 2003 kl. 13.00", 18. marts 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

270 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 18. marts 2003 kl. 13.00", 18. marts 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

271 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 18. marts 2003 kl. 13.00", 18. marts 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

Sikkerhedsrådet.²⁷² Udenrigsminister Per Stig Møller opsummerer regeringens tolkning på mødet i Nævnet den 18. marts 2003:

"I resolution 678 og 687 fra hhv. 1990 og 1991 og senere resolutioner forelå der efter regeringens opfattelse en klar bemyndigelse fra FN's sikkerhedsråd til at anvende magt for at afvæbne Irak. Denne bemyndigelse stod uforandret ved magt. Sikkerhedsrådet havde aldrig tilbagekaldt eller ophævet denne bemyndigelse. Tværtimod havde et enigt Sikkerhedsråd med resolution 1441 både opdateret og bekræftet bemyndigelsen. Med resolution 1441 var der derudover sket en styrkelse og præcisering af det grundlag for anvendelse af militær magt mod Irak, der allerede forelå i de tidligere resolutioner. Resolution 1441 indeholdt ikke i sig selv bemyndigelse til magtanvendelse. En sådan bemyndigelse forelå jo allerede i de tidligere resolutioner. Resolutionen fastslog blot, at Sikkerhedsrådet i tilfælde af yderligere substantielle krænkelse skulle træde sammen for at vurdere situationen, hvilket var sket."²⁷³

Det var på den baggrund regeringens opfattelse, at et militært engagement var forankret i FN.²⁷⁴ Samtidig argumenterer regeringen for paralleller mellem situationen i 2003 og situationen i 1998, hvor den daværende SR-regering fremsatte beslutningsforslag om deltagelse i en multilateral styrke i Irak. For støttepartiet Dansk Folkeparti handler det ifølge Pia Kjærsgaard "om loyalitet i forhold til NATO og USA. Saddam Hussein havde fået meget tid, og det

272 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser fra mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 24. januar 2003 kl. 9.00", 24. januar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

273 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 18. marts 2003 kl. 13.00", 18. marts 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM. Se også statsministerens indlæg i optegnelserne fra samme møde.

274 Se eksempelvis statsministerens forklaring i optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 18. marts 2003 kl. 13.00", 18. marts 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

var pinligt for det internationale samfund at trække tiden længere ud.²⁷⁵

For oppositionen er fraværet af en ny FN-resolution afgørende for ikke at støtte regeringen. Dette udtrykkes skarpest af Mogens Lykketoft, der på mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 18. marts "fandt det ubegribeligt, at regeringen talte om at styrke FN's troværdighed ved at starte et felttog, som et flertal i FN ikke gik ind for."²⁷⁶ Socialdemokratiet havde tidligere i processen i efteråret 2002 og i januar og februar 2003 understreget, at en klar FN-beslutning var en forudsætning for socialdemokratisk tilslutning til en folketingsbeslutning om dansk militært engagement i en koalition mod Saddam Hussein.²⁷⁷ Også for de Radikale er en ny FN-beslutning afgørende for en international koalitions legitimitet og dermed for partiets eventuelle støtte til dansk deltagelse.²⁷⁸ SF's Holger K. Nielsen finder, at regeringen følger den amerikanske tolkning af det folkeretlige grundlag for en militær intervention og problematiserer legitimiteten af denne tolkning: "Hvorfor havde man haft forløbet siden vedtagelsen af resolution 1441, hvis man kunne have startet krigen på baggrund af 1441 alene? Hvorfor havde man vedtaget 1441, hvis de gamle resolutioner var tilstrækkelige? Det skyldtes netop, at der ikke var et tilstrækkeligt grundlag fra tidligere resolutioner."²⁷⁹ Samtidig finder Socialdemokratiet, at regeringens ønske om at bidrage militært til den internationale

275 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 18. marts 2003 kl. 13.00", 18. marts 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

276 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 18. marts 2003 kl. 13.00", 18. marts 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

277 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 20. november 2002 kl. 14.00", 20. november 2002, pk. 1, j.nr.3.E.92-2002, UM; optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser fra mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 24. januar 2003 kl. 9.00", 24. januar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM; optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 17. februar 2003 kl. 7.30", 17. februar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.93-2003, UM.

278 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser fra mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 24. januar 2003 kl. 9.00", 24. januar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

279 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 18. marts 2003 kl. 13.00", 18. marts 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

koalition bryder med den traditionelle konsensus om udenrigspolitikken, hvilket i den socialdemokratiske tolkning kan svække Danmark udadtil og skabe splittelse i befolkningen.²⁸⁰

Hvorfor gik Danmark i krig?

Omdrejningspunktet for den offentlige politiske debat om, hvorvidt Folketinget skal vedtage beslutningsforslag B 118, og dermed deltage i den USA-ledede koalition er kampen om, hvem der repræsenterer det internationale samfund og dermed repræsenterer den klassiske danske udenrigspolitiske prioritering af en international retsorden. Er det regeringen og Dansk Folkeparti, der med militære bidrag til Operation Iraqi Freedom vil sætte ind overfor Saddam Husseins manglende efterlevelse af FN's resolutioner, eller er det Socialdemokratiet, De Radikale og resten af oppositionen, der ønsker en ny resolution fra et enigt sikkerhedsråd, der godkender en militær operation mod Irak?²⁸¹ Både fortalerne for beslutningsforslaget og modstanderne af forslaget hævder, at de repræsenterer forsvaret for den internationale retsorden og dermed kontinuiteten i dansk udenrigspolitik, mens de andre er slået ind på en farlig afvej med uoverskuelige konsekvenser.

Den offentligt fremførte begrundelse for den danske deltagelse er dobbelt:

- Udgangspunktet for Danmarks militære engagement er ifølge fortalerne, at det styrker den internationale retsorden og der-

280 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 18. marts 2003 kl. 13.00", 18. marts 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM; optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser fra mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 24. januar 2003 kl. 9.00", 24. januar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

281 Uenigheden i folketinget handlede således ikke om, hvorvidt Iraks diktator Saddam Hussein havde masseødelæggelsesvåben. Dette var der bred enighed om blandt folketingets partier. Uenigheden handlede heller ikke om, hvorvidt Saddam Hussein havde forbrudt sig mod FN's resolutioner. Også dette var der enighed om blandt partierne. Se Drehn 2004, Politisk debat, Folketinget & Irak-krigen - en retorisk analyse af folketingsdebatten om dansk deltagelse i Irak-krigen, s. 5.

med international fred og sikkerhed ved at gribe ind over for en diktator, der har nægtet at efterleve FN's resolutioner.

- Med det udgangspunkt argumenteres der for, at den USA-lede- de koalition - i en situation, hvor FN er blokeret – repræsenterer det internationale samfund og kan gøre det både lovligt og le- gitimt med udgangspunkt i tidligere vedtagne FN-resolutioner.

På den baggrund er Danmarks militære engagement i Operati- on Iraqi Freedom, ifølge fortalerne for beslutningsforslag B 118, i Danmarks interesse, da bidraget fremmer en fredelig og stabil orden, og engagementet er samtidig i overensstemmelse med et værdipolitisk ønske om at fremme demokrati og frihed. Danske fortalere er således enige med den amerikanske og britiske rege- ring i nødvendigheden af at invadere Irak, men de betoner i min- dre grad masseødelæggelsesvåben og regimeforandring og i højere grad forsvaret for en international retsorden. Samtidig finder de, at hvis denne dobbelte interesse- og værdipolitiske dagsorden skal lykkes - både i den aktuelle situation og generelt - må Danmark vise solidaritet over for USA, og opfylde sine forpligtelser – både politisk og moralsk – når USA har brug for hjælp. USA er i denne optik både garant for Danmarks nationale sikkerhed, og for at vi kan forfølge vores værdier indenrigspolitisk (uden frygt for terro- risme og truslen fra autoritære regimer) og internationalt.

Det er værd at bemærke, at der er betydelige forskelle i vægtnin- gen af argumenterne mellem på den ene side Venstre og Konserva- tive og på den anden side Dansk Folkeparti, særligt når det gælder spørgsmålet om FN. Mens regeringspartierne argumenterer for, at koalitionen handler på grundlag af FN's resolutioner og sikrer, at formålet med disse – nedrustning af Irak - implementeres, så fokuserer Dansk Folkeparti på blokeringen af FN som et symptom på, at organisationen ikke fungerer. For regeringspartierne er FN den ideelle løsning, som blot ikke kan opnås i dette tilfælde. For Dansk Folkeparti er FN en del af problemet. Historiske paralleller anvendes flittigt i argumentationen for beslutningsforslaget for at illustrere betydningen af denne kæde af argumenter. Det gælder både historiske analogier til særligt anden verdenskrig og argu- mentet for, at beslutningen om dansk militært engagement følger

en præcedens, der blev skabt under den tidligere SR-regering med beslutningsforslagene om militært engagement i Irak og Kosovo i 1998.

Konklusion

Med vedtagelsen af beslutningsforslag B 118 besluttede et snævert flertal i Folketinget, at Danmark skulle bidrage militært til den USA-ledede koalition i Irak. Koalitionen gik i krig uden direkte FN-mandat og med betydelig modstand fra centrale danske samarbejdspartnere som Tyskland og Frankrig. For et lille land som Danmark, der vægtede indenrigspolitisk konsensus og fredelig konfliktløsning i regi af internationale organisationer, kunne dette synes at være et markant brud med den hidtidige udenrigspolitiske praksis. Alligevel var den politiske strid om B 118 aldrig en åben kamp om de grundlæggende principper i dansk udenrigspolitik. Tværtimod stod politikere på begge sider af uenigheden om, hvorvidt Danmarks skulle bidrage militært, fast på, at det var deres synspunkt, der ville fastholde Danmark som forkæmper for en stærk international retsorden – enten ved at medvirke til en afvæbning af Saddam Hussein, der havde undladt at følge FN's resolutioner (Venstre, Konservative, Dansk Folkeparti) eller ved at fastholde kravet om et direkte FN-mandat som forudsætning for en eventuel invasion (oppositionen).

Dermed var striden om B 118 en kamp om at definere, hvad man i en dansk sammenhæng skulle forstå ved det internationale samfund og en international retsorden og de rette midler til at fastholde et stærkt dansk engagement i denne orden. Begge sider af striden argumenterede for, at de selv repræsenterede traditionen, og at modstanderne repræsenterede en farlig afvigelse. Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti argumenterede for, at oppositionens politik havde paralleller til forsøg på forhandling med og tilpasning til Hitler før og under anden verdenskrig, og at Socialdemokratiet var på vej mod en ny fodnoteperiode. I denne optik burde Danmark denne gang alliere sig med USA for at undgå det, som de borgerlige politikere opfattede som historiske svigt under anden verdenskrig og den kolde krig. Derimod så Socialdemokra-

tiet regeringens kurs som udtryk for en alliance med USA og mod FN og for anvendelsen af militære midler på bekostning af et humanitært engagement. I denne optik var Danmarks militære engagement udtryk for, at klassiske balancer i dansk udenrigspolitik - der vægtede både et tæt forhold til USA og et stærkt engagement i FN, og som lagde vægt på en kontinuerlig humanitær indsats, men også var klar til at bidrage militært, når centrale interesser stod på spil - nu blev slået ud af balance til fordel for et militært engagement med USA.

KAPITEL 5

Konklusion

Introduktion

Formålet med dette afsluttende kapitel er at sammenligne resultaterne af de tre analyser af de politiske beslutningstageres offentligt fremførte argumenter for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak for på den baggrund at identificere udviklingslinjer og mønstre i de offentligt fremførte argumenter for Danmarks militære engagement i de tre krige. I de tre foregående kapitler om den offentlige debat om Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak blev de offentligt fremførte argumenter sammenlignet med de argumenter, som blev fremført bag lukkede døre i Det Udenrigspolitiske Nævn. Der blev imidlertid ikke fundet eksempler på, at argumenterne i Nævnet adskilte sig nævneværdigt fra de argumenter, som blev fremført i offentligheden, og debatterne i Det Udenrigspolitiske Nævn behandles derfor ikke særskilt i dette kapitel.

Analysen anvender den forståelsesramme, som udgør udgangspunktet for tolkningen af Danmarks militære engagement i den uvildige udredning. Analyserammen anvendes som en prisme for fortolkningen af de offentligt fremførte argumenter.²⁸² Den besvarer spørgsmålene: Hvilke faktorer fremhæves som særligt vigtige i de offentligt fremførte argumenter i forbindelse med beslutningen om militært engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak? Og er der faktorer, der fremhæves som afgørende i én konflikt men ikke i

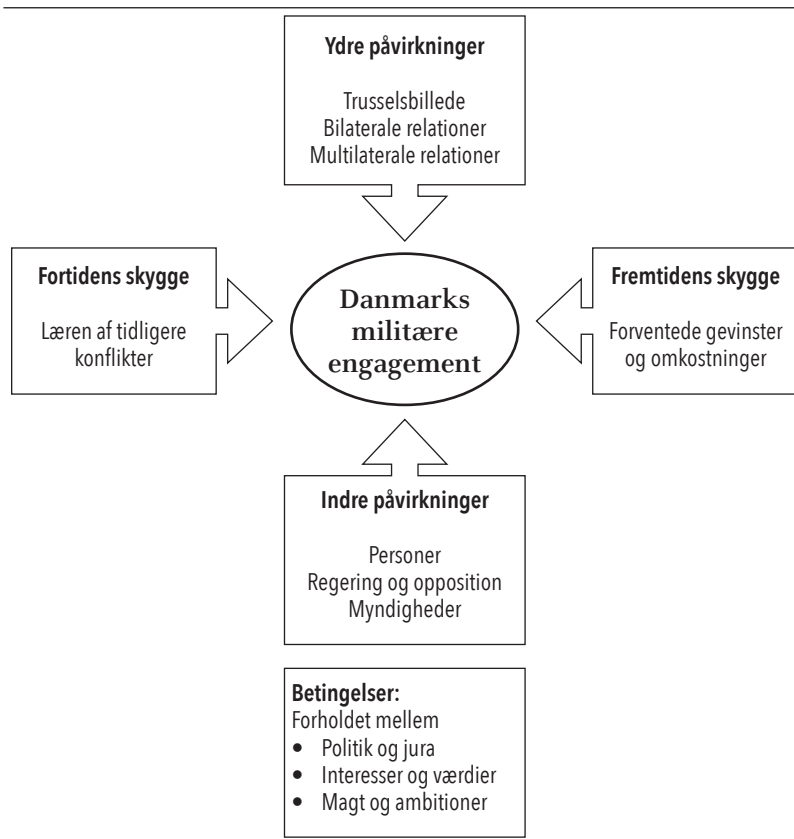
²⁸² Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig*, kapitel 2.

andre? På baggrund af denne diskussion konkluderes analysen af de offentligt fremførte argumenter for Danmarks militære engagement.

Hvad forklarer Danmarks militære engagement?

Den uvildige udredning om Danmarks militære engagement forklarer engagementet som et samspil mellem internationale og indenrigspolitiske faktorer og mellem læren om fortiden og forventningerne til de fremtidige konsekvenser af de danske beslutninger (figur 5.1). Samspillet mellem disse faktorer er betinget af balancen mellem politik og jura, interesser og værdier og magt og ambitioner, og det er inden for dette handlerum, at de politiske beslutningstagere træffer afgørelse om et eventuelt militært engagement.

Figur 5.1 Forståelsesramme for Danmarks militære engagement²⁸³



Ydre påvirkninger: Lavt trusselsniveau, men høj efterspørgsel

Historisk har trusselsbilledet været afgørende for særligt de mindre landes militære engagement, hvor krig har været den yderste konsekvens af en trussel mod det nationale territorium.²⁸⁴ I dag er de mindre landes militære engagement svaret på trusler mod det nationale territorium såvel som trusler mod den regionale stabili-

²⁸³ Se Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig*, kapitel 2.

²⁸⁴ Maass 2017, *Small states in world politics: the history of small state survival, 1648-2016*; Rickli og Almezaini 2017, *Theories of small states' foreign and security policies*; Wivel, Bailes og Archer 2014, *Setting the scene: small states and international security*.

tet eller mod det internationale samfund.²⁸⁵ Et lille land er sjældent i stand til at svare på militære trusler uden samarbejde med andre. Danmarks svar på militære trusler er derfor betinget af Danmarks bilaterale relationer, væsentligst de bilaterale relationer til vores nærmeste allierede, USA og Storbritannien, og multilaterale relationer, herunder særligt NATO, der er afgørende for den regionale stabilitet og militære sikkerhed i Europa og FN, der sanktionerer militært engagement på det internationale samfunds vegne.²⁸⁶

I alle de undersøgte debatter er de offentligt fremførte argumenter for Danmarks militære engagement drevet af eksterne begivenheder, men i ingen af de fire beslutningsforslag, som den uvildige udredning har til opgave at analysere beslutningsprocessen op til, argumenterer de politiske beslutningstagere for, at der er tale om en direkte trussel mod Danmarks nationale sikkerhed. I forbindelse med debatten om Kosovo er hovedargumentet for B 4 humanitært. Grundlaget er den alvorlige humanitære situation i Kosovo, og i en situation, hvor FN's Sikkerhedsråd er blokeret må NATO, ifølge fortalernes for et dansk militært engagement, repræsentere det internationale samfund og handle for at undgå en humanitær katastrofe. Der er i de politiske beslutningstageres optik tale om en slags 'nødret' og en undtagelse fra Danmarks normale krav om et direkte FN-mandat som forudsætning for et militært engagement. Hovedargumentet for B 148 er at skabe forudsætningerne for stabilisering og genopbygning i Kosovo efter konflikten mellem serbere og Kosovo-albanere og NATO's luftbombardement. Her ser især regeringen en særlig forpligtelse for Danmark, eftersom det danske luftvåben har bidraget til bombardementet.

I forbindelse med debatten om militært engagement i Afghanistan er grundlaget for den danske debat om beslutningsforslag B 37 om militært bidrag til Operation Enduring Freedom solidaritet med USA efter terrorangrebene på New York og Washington D.C. den 11. september 2001. De politiske beslutningstagere argumen-

285 Se eksempelvis diskussionerne i Løvold 2004, Småstatsproblematikken i internasjonal politikk; Rickli 2008, European small states' military policies after the Cold War: from territorial to niche strategies; Wivel 2005, The security challenge of small EU member states: Interests, identity and the development of the EU as a security actor.

286 Mariager og Wivel, 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig*, kapitel 2.

terer med det udgangspunkt for, at Danmark både har en politisk forpligtelse som følge af aktiveringen af Atlantpagtens artikel 5, der definerer, at terrorangrebet 9/11 var et angreb på hele NATO, og en politiske interesse i at fastholde USA på et multilateralt spor og undgå amerikansk enegang. Med deltagelse i Operation Enduring Freedom var Danmark i de udenrigspolitiske beslutningstageres optik en del af det internationale samfunds svar på terrorangrebene.

Argumenterne for et dansk militært engagement i Operation Iraqi Freedom tog udgangspunkt i, at en afvæbning af Saddam Husseins irakiske regime, der ikke havde efterlevet FN's resolutioner, ville styrke den internationale retsorden og dermed international fred og sikkerhed. Den USA-ledede koalition repræsenterede i denne optik det internationale samfund, og Danmarks militære engagement var dermed både i overensstemmelse med Danmarks interesse i en fredelig og stabil orden og i overensstemmelse med et værdipolitisk ønske om at fremme demokrati og frihed inden for denne orden.

I alle tre krige er Danmarks militære engagement offentligt begrundet i ønsket om at bidrage til genopretning af den internationale orden inden for en multilateral ramme – enten i form af en formel alliance, NATO, eller i form af en koalition. Samtidig er det danske militære engagement i alle tre tilfælde svaret på en direkte efterspørgsel efter militært engagement. I alle tre tilfælde er denne efterspørgsel drevet af USA,²⁸⁷ enten inden for NATO som i Kosovo eller i forbindelse med opbygningen af en international koalition, som i Afghanistan og Irak. Det er dog kun i Afghanistan og Irak, at USA's engagement og efterspørgsel artikuleres som et argument for dansk militært engagement. Afghanistan-beslutningen indlejres både i argumenter for solidaritet med USA, der legitimerer deltagelse i en international koalition, og en allianceforpligtelse i NATO efter aktivering af Atlantpagtens artikel 5.

Når det gælder spørgsmålet om multilateralisme over for bilateralisme, sker der en udvikling fra Kosovo til de to efterfølgende

²⁸⁷ Olesen 2019, Pest eller kolera; Jensen og Schmidt 2019, Med hele vejen; Schmidt 2019, We are soul mates.

engagementer. I Kosovo er det afgørende spørgsmål – både for tilhængere og modstandere af et dansk militært engagement – om den danske multilaterale tilgang til international politik kan indlejres i NATO, hvis ikke der er et mandat fra det internationale samfund i form af en FN-resolution, der direkte legitimerer militært intervention. Svaret fra fortalerne for et militært engagement er, at der er tale om en undtagelse fra de almindelige normer for dansk udenrigspolitik, hvor kombinationen af risikoen for en humanitær katastrofe og et blokeret Sikkerhedsråd i FN legitimerer, at Danmark kan deltage på trods af det manglende FN-mandat. I Afghanistan er solidaritet med USA efter terrorangrebene på New York og Washington udgangspunktet for diskussionen om dansk militært engagement. Igen argumenteres der således for en politisk 'nødret': Danmarks vigtigste allierede er angrebet. Angrebet er ikke alene et angreb på vores allierede, men på vores egen samfundsmodel, da USA er garant for beskyttelsen og udbredelsen af liberalt demokratiske værdier i international politik. Samtidig ekspliciteres det, særligt fra Socialdemokratiet, at et militært engagement er et middel til at fastholde USA på et multilateralt spor. Et militært engagement med USA og arbejdet for et stærkt internationalt samfund er i denne optik to sider af samme sag. Det gælder også for fortalerne for et militært engagement i Irak. Her argumenterer fortalerne for, at et tæt samarbejde med USA i en multilateral militær styrke vendt mod det irakiske regime er måden, hvorpå Danmark kan sikre en stærk international retsorden.

Indre påvirkninger: Fælles mål og politiske forskelle

Beslutninger om dansk militær engagement er indlejret i en indenrigspolitisk kontekst af myndigheder, politiske partier og centrale beslutningstagere. Statsministeren spiller en særlig rolle i forbindelse med både beslutningsforslag B 4 om militært engagement i Kosovo, B 37 om militært bidrag til Operation Enduring Freedom og B 118 om Danmarks militære engagement i Operation Enduring

Freedom.²⁸⁸ I hvert tilfælde er det statsministeren, der er den centrale dagsordensættende fortaler for beslutningsforslaget. I litteraturen om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig har der været et særligt fokus på betydningen af statsminister Anders Fogh Rasmussens rolle i Irak-krigen.²⁸⁹ Men også i de andre debatter spiller statsministeren en særlig rolle. I forbindelse med debatten om dansk militært bidrag til en NATO-operation i Kosovo var statsminister Poul Nyrup Rasmussen ganske vist mindre fremtrædende i debatten op til vedtagelsen af beslutningsforslag B 4, som han i lighed med andre fortalere for et militært engagement argumenterede for, var et middel til at forhindre en humanitær katastrofe, men i foråret 1999 var han en væsentlig fortaler for, at man med Operation Allied Force havde ændret folkeretten. Samtidig er det værd at bemærke, at dette var Danmarks første militære engagement uden direkte FN-mandat siden organisationens oprettelse, og at det derfor havde en særlig betydning, at en socialdemokratisk statsminister stillede sig bag forslaget. I Afghanistan-debatten var Poul Nyrup Rasmussen som statsminister en markant stemme for militært engagement, både i dansk og international sammenhæng.

Generelt er der en høj grad af konsistens i de målsætninger for udenrigspolitikken, som regeringerne argumenterer for i forbindelse med Danmarks militære engagement, men indholdet i de militærpolitiske prioriteringer varierer.²⁹⁰ Uanset regeringens farve indlejres argumenterne for Danmarks militære engagement konsistent i tre grundlæggende sikkerhedspolitiske prioriteter, som danske regeringer har arbejdet for siden de første år af den kolde krig: militært forsvar, international retsorden og integrati-

288 Beslutningsforslag B 148 handlede om at skabe forudsætningerne for stabilisering og genopbygning i Kosovo og havde ligesom beslutningsforslag B 45 om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan bred opbakning i Folketinget.

289 Farbøl 2011, Irakkrigen og den historiske legitimering; Mouritzen 2007, Denmark's super Atlanticism. Rasmus Brun Pedersen peger på, at det ikke blot var Anders Fogh Rasmussen, som var vigtig, men at Venstre havde en værdipolitisk dagsorden, som påvirkede udenrigspolitikken. Se Pedersen 2012, Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser I dansk udenrigspolitik aktivisme.

290 I overensstemmelse med den generelle forståelse i den uvidlige udredning om Danmarks militære engagement forstår vi militærpolitik som de militære aspekter af sikkerhedspolitikken, militærdoktriner, forswarets organisering og deltagelse i militære operationer. Se Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig*, kapitel 2.

on og samarbejde.²⁹¹ Ydermere argumenterer regeringen uanset farve for målsætninger, der er konsistente med udenrigspolitisk aktivisme, som den blev formuleret i de første år efter den kolde krigs afslutning. Her blev en række mere specifikke mål indlejret i de grundlæggende udenrigspolitiske prioriteter: Fremme af fælles sikkerhed, sikring af demokrati og menneskerettigheder, global økonomisk og social udvikling og økologisk bæredygtig udvikling, ligesom forfølgelsen af klassiske udenrigspolitiske mål som sikkerhed og velstand blev formuleret som fælles globale og europæiske udfordringer, der kaldte på internationale løsninger.²⁹² I det omfang, at disse udfordringer var sikkerhedspolitiske, så danske beslutningstagere fra både centrum-højre og centrum-venstre en militær aktivisme som naturlig forlængelse af Danmarks diplomatiske og humanitære aktivisme.²⁹³ Denne konsistens i prioriteringer er særligt tydeligt i perioden op til vedtagelsen af B 37 om militært engagement i Afghanistan, hvor SR-regeringen efter folketingsvalget den 20. november 2001 afløses af en VK-regering. På trods af regeringsskiftet og en efterfølgende uenighed om, hvorvidt et dansk militært bidrag i Afghanistan bør indeholde specialstyrker, så er SR-regeringens og den efterfølgende VK-regerings generelle målsætninger for et dansk militært engagement stort set enslydende: Danmark har en moralsk forpligtelse til at vise solidaritet med USA efter 9/11, og en politisk forpligtelse til at støtte vores alliancepartner - og et militært engagement ligger i naturlig forlængelse af disse forpligtelser.

Debatterne om Danmarks militære engagement i Afghanistan og Irak illustrerer, hvordan der er forskel på argumenterne fra centrum-højre og centrum-venstre, når det gælder indholdet i de militære bidrag, og hvilke institutioner bidraget indlejres i. Begge sider af Folketinget er enige om at argumentere for militærpoliti-

291 Heurlin 2001, Danish Security Policy over the last 50 Years – Long-Term Essential Security Priorities; Hans-Henrik 1997, Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints.

292 Udenrigsministeriet 1990, *Udenrigstjenesten mod år 2000*; Udenrigsministeriet 1993, *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik*; Hans-Henrik 1997, Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints.

293 Wivel 2005, Between paradise and power: Denmark's transatlantic dilemma.

ske beslutninger, der fastholder de klassiske danske udenrigspolitiske prioriteter, og forsvarsforligspartierne er alle tilhængere af en militær aktivisme, hvor forsvaret anvendes aktivt i forfølgelsen af udenrigspolitiske mål. De argumenterer med det udgangspunkt for en militærpolitik, der balancerer samarbejde med USA med indlejring i FN og anvendelsen af militære instrumenter i udenrigspolitikken med anvendelsen af humanitære instrumenter. Imidlertid definerer centrum-højre og centrum-venstre balancepunktet forskelligt, både når det gælder USA-FN balancen og balancen mellem militære og humanitære instrumenter. Socialdemokratiet og De Radikale er mere optaget af FN-legitimering af Danmarks militære engagement end Konservative og Venstre, som til gengæld er mere optaget af forholdet til USA. Socialdemokratiet og De Radikale ser en mulig modsætning mellem anvendelsen af militære og humanitære instrumenter, mens Venstre og Konservative argumenterer for, at de to er forbundne, og at en militær indsats ofte vil være en nødvendig forudsætning for en humanitær indsats.²⁹⁴ Trods de fælles målsætninger opstår der således uenighed om specialstyrker i Afghanistan og om deltagelse i en USA-ledet koalition uden direkte FN-mandat i Irak. Det er værd at bemærke, at denne forskel på centrum-højre og centrum-venstre ikke er en særlig dansk forekomst, men derimod et generelt fænomen, der blandt andet kom til udtryk i en række lande i forbindelse med Irak-krigen.²⁹⁵

De danske myndigheder, herunder Forsvaret, spiller ingen rolle i den offentlige debat om Danmarks militære engagement. Dog anvendes embedsværkets arbejde aktivt i den offentlige debat. Det gælder i relation til de konkrete militære bidrag, hvis indhold er udarbejdet med udgangspunkt i Forsvarets vurderinger af, hvad Danmark kan bidrage med, og det gælder i anvendelsen af juridiske vurderinger af, hvornår Danmark kan gå i krig. Der foregår således en aktiv brug af juridiske vurderinger i den politiske de-

294 Olesen 2012, *Two Danish activist foreign policies? Changing perceptions of threat and activism in Danish foreign policy 1988-2011*.

295 Mello 2012, *Parliamentary peace or partisan politics? Democracies' participation in the Iraq War*.

bat om Danmarks militære engagement, ikke mindst i forbindelse med debatten op til B 118 om dansk militært bidrag i Irak.²⁹⁶

Fortidens og fremtidens skygger

De offentligt fremførte argumenter for de fem beslutningsforslag, som er behandlet i denne fremstilling, fokuserer alle primært på nutidens udfordringer. Det gælder især i forbindelse med debatterne om beslutningsforslagene i forbindelse med dansk militært engagement i Kosovo og Afghanistan. I begge disse debatter argumenterer de politiske beslutningstagere for, at en mulig humanitær katastrofe (Kosovo) eller et angreb på en nær allieret (Afghanistan) tilsiger en 'nødvendighedens politik' der legitimerer, at Danmark handler ekstraordinært ved at engagere sig militært uden direkte FN-mandat (Kosovo) eller bidrage med specialstyrker (Afghanistan).

I Irak er argumentet mindre tvingende. Det irakiske regime har over en lang årrække forbrudt sig mod FN's resolutioner om afvæbning af landet, og USA og deres støtter (herunder den danske regering), finder, at det nu er tid til at gribe ind fremfor at give FN's våbeninspektører mere tid til at afklare om Irak har masseødelæggelsesvåben. I denne situation anvender fortalene for dansk militært engagement historiske analogier for at understrege, hvorfor et dansk militært engagement i deres optik er nødvendigt. Situationen sammenlignes med situationen umiddelbart før anden verdenskrig, hvor FN giver mindelser om Folkeforbundet og Saddam Hussein karakteriseres som en moderne Hitler. Modstanderne af dansk militært engagement er i denne optik at sammenligne med de, som forsøgte at forhandle med Hitler i 1930'ernes Europa.

Den nære historie bruges af fortalene for dansk militært engagement i Irak for at vise, at der efter deres opfattelse er præcedens for et militært engagement uden direkte FN-mandat. Det gælder

296 Det tætte samspil mellem politik og jura understreges af, at "Danmarks engagement i og indgang til forståelsen af de udfordringer, som den humanitære folkeret har stået over for har i høj grad været en konsekvens af de faktiske og politiske omstændigheder, som Danmark har befundet sig i – og valgt at placere sig i". Se Rehfeld 2016, Dansk udenrigspolitisk aktivisme og udviklingen af den humanitære folkeret – danske strategier på det folkeretlige område, s. 46.

den tidligere SR-regerings beslutningsforslag om dansk deltagelse i en militær indsats over for Irak, som i februar 1998 fik bred tilslutning i Folketinget med udgangspunkt i, at tidligere resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd udgjorde et tilstrækkeligt juridisk grundlag for dansk militært engagement. Beslutningsforslag B 118 om at stille danske styrker til rådighed for den USA-ledede koalition i Irak spejler desuden dele af den centrale argumentation for Danmarks militære engagement i Kosovo, som blev vedtaget med beslutningsforslag B 4 den 8. oktober 1998. Beslutningsforslag B 4 om "Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan" påpegede, at den serbiske leder Slobodan Milošević "ikke overholdt kravene i resolutionerne fra FN's Sikkerhedsråd",²⁹⁷ og fortalene for et militært engagement argumenterede på den baggrund for, at NATO repræsenterede det internationale samfund i en situation, hvor FN's Sikkerhedsråd var blokeret. Der var dog også tydelige forskelle. Mens fortalene for et dansk militært engagement i Kosovo fremhævede risikoen for en humanitær katastrofe og betragtede NATO's intervention som en nødvendig undtagelse fra den faste praksis om altid at basere Danmarks militære engagement på et direkte FN-mandat, så fokuserede beslutningsforslag B 118 og argumentationen fra beslutningsforslagets fortalere i høj grad på den irakiske diktator Saddam Husseins manglende efterlevelse af FN's resolutioner. Danmarks militære engagement i Kosovo var drevet af argumentet om en humanitær undtagelsestilstand, mens Danmarks militære engagement i Irak var drevet af argumentet om Saddam Husseins manglende efterlevelse af FN's sanktioner og konsekvenserne af den manglende efterlevelse for den internationale retsorden.

Forskningslitteraturen om international politik har traditionelt taget udgangspunkt i en forståelse af udenrigspolitik som et rationelt svar på internationale udviklinger og udfordringer og militærpolitikken som et rationelt svar på eksterne trusler.²⁹⁸ Frem-

297 Folketinget 1998, "B 4 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998.

298 Beach 2012, *Analyzing foreign policy*, kapitel 1; Rose 1998, *Neoclassical realism and theories of foreign policy*.

tidens skygge' spiller en rolle i de militærpolitiske beslutninger i den forstand at beslutningstagerne vurderer potentielle gevinster og omkostninger ved et fremtidigt militært engagement. Direkte trusler mod det danske samfund spillede som ovenfor anført kun en marginal rolle i de offentligt fremførte argumenter for dansk militært engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak, selv om der er forskelle mellem partierne. Dansk Folkeparti argumenterer - uanset om de er imod (Kosovo) eller for (Afghanistan, Irak) et militært engagement i højere grad end de andre partier med fokus på de direkte konsekvenser for det danske samfund. For de andre partier handler det fortrinsvis om konsekvenserne for det internationale samfund (i alle tre krige) og konsekvenserne for dansk sikkerhed på lang sigt og i bred forstand (i Afghanistan, hvor 9/11 blev set som et angreb på den vestlige samfundsmodel og terrorisme som en fremtidig trussel).

I forbindelse med vedtagelsen af beslutningsforslag B 4 og beslutningsforslag B 148 om dansk militært engagement i Kosovo spillede de potentielle konsekvenser af deltagelse i konflikten for dansk interessevaretagelse ingen rolle i de offentligt fremførte argumenter. Debatten handlede først og fremmest om konsekvenserne for Kosovo af, og særligt kosovo-albanerne, og dernæst om, hvilke konsekvenser det ville have for det internationale samfund og folkeretten, hvis NATO-medlemmerne besluttede sig for af at foretage en militær operation uden direkte FN-mandat.

I forbindelse med beslutningen om militært engagement i Afghanistan spillede debatten om dansk sikkerhed en større men fortsat marginal rolle. Dansk Folkeparti og De Konservative pegede på en kobling mellem dansk og international sikkerhed i terrorismebekæmpelsen, og især Venstre kobledede spørgsmålet om fred til en værdidagsorden om at fremme demokrati og frihed. Hovedargumentet for et dansk militært engagement var dog Saddam Husseins manglende efterlevelse af FN's resolutioner og konsekvenserne for den internationale retsorden, hvis ikke det internationale samfund greb ind. Dernæst handlede det om den regionale sikkerhed i Iraks nærområde. I betragtning af, at Danmarks væsentligste allierede, USA, kun kort tid inden var blevet angrebet af terrorister, og at sikkerhedsspørgsmål spillede en væsentlig rolle

i debatten i vores næst-vigtigste allierede, Storbritannien, er det bemærkelsesværdigt, hvor lille en rolle disse spørgsmål og de mulige konsekvenser af militært engagement spiller i den offentlige debat i Danmark.

Mens debatten om en militær intervention i Irak i andre lande – eksempelvis Storbritannien – i høj grad fokuserede på risikoen for, at Saddam Hussein kunne anvende masseødelæggelsesvåben mod europæiske mål, så spillede dette ingen væsentlig rolle i den danske debat. Kun indirekte spillede Danmarks nationale sikkerhed en rolle i argumentationen. Det var tilfældet, når statsministeren argumenterede for, at det ville tjene ”dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik på lang sigt, at vi støtter USA i en sag, der drejer sig om at forsvare frihed og fred.”²⁹⁹ Også oppositionen er inde på de langsigtede konsekvenser for Danmark, når de peger på, at en tæt militær alliance med USA risikerer at undergrave både Danmarks internationale position og den internationale retsorden, som Danmark arbejder for.

Den danske cost-benefit analyse, som den fremstår i de offentligt fremførte argumenter, er først og fremmest værdibaseret. Den handler sjældent om direkte omkostninger og gevinster for Danmark, men fokuserer i stedet på konsekvenserne for det internationale samfund. Det handler om at forhindre en humanitær katastrofe (B 4, Kosovo), om at medvirke til stabilisering og genopbygning efter at have deltaget i en bombekampagne (B 148, Kosovo), om at straffe terrorister og de som huser dem (B 114, Afghanistan), og om at bidrage til en international retsorden (B 118, Irak). I det omfang cost-benefit argumenter optræder i den offentlige debat er de værdibaserede, snarere end interessebaserede. På den ene side betyder dette, at de danske ambitioner i militærpolitikken ligger langt fra en traditionel småstatsrolle. Danske politiske beslutningstagere fremstår i deres argumenter snarere som repræsentanter for en stormagt, når de debatterer et dansk militært engagement som om beslutningen om dansk deltagelse vil have afgørende beslutning for, hvorvidt og hvordan konflikten

299 Thobo-Carlsen, Jesper, ”For Krig: ’Utrolig svær beslutning’”, *Berlingske Tidende*, 19. marts 2003, 1. sektion, s. 8.

løses og det internationale samfunds fremtid. På den anden side argumenterer beslutningstagerne for, at dette kun kan lykkes i tæt samarbejde med alliancepartnere, først og fremmest USA. I den forstand fremstår Danmark som en klassisk småstat, der søger 'ly' hos stormagten, både til defensiv beskyttelse og for at kunne forfølge sine offensive ambitioner.³⁰⁰ I de politiske beslutningstageres argumentation for dansk militært engagement fremstår dette ikke som en modsætning, men som to dynamikker, der forstærker hinanden. Danmark støtter USA, og USA støtter Danmark. Især for Socialdemokratiet bidrager dette samarbejde også til at sikre en fortsat amerikansk indlejring i det internationale samfund, mens det især for Venstre giver mulighed for at forfølge en fælles værdipolitisk dagsorden for frihed og demokrati.

Konklusion

Ifølge de offentligt fremførte argumenter er Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak drevet af værdipolitiske prioriteter snarere end realpolitiske cost-benefit analyser.³⁰¹ Disse værdipolitiske prioriteter er indlejret i både langsigtede udenrigspolitiske prioriteter og mere specifikt i efterkoldkrigstidens aktivistiske danske udenrigspolitik. Lægger man de politiske beslutningstageres offentligt fremførte argumenter til grund, så engagerer Danmark sig militært for at forhindre humanitære katastrofer, stabilisere og genopbygge krigshærgede områder og bidrage til en international retsorden ved at straffe diktatorer og terrorister, der forbryder sig mod de grundlæggende principper i det internationale samfund.

I betragtning af de væsentlige udviklinger af dansk militært engagement som særligt de danske militære bidrag til Operation

300 For en generelle diskussion af fænomenet, se Bailes, Thayer og Thorhallsson (2016). Alliance theory and alliance 'Shelter': the complexities of small state alliance behavior og Ingebritsen og Wivel 2019, Why shelter theory matters: ramifications for international relations and small state studies.

301 Hvorvidt dette også var tilfældet bag de lukkede døre behandles i Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig* samt i de bagvedliggende analyser Olesen 2019, Pest eller kolera; Jensen og Schmidt 2019, Med hele vejen; Schmidt 2019, We are soul mates.

Allied Force i Kosovo og Operation Iraqi Freedom i Irak er udtryk for, så er det bemærkelsesværdigt, at argumenterne forbliver de samme, mens politikken ændrer sig. Samtidig benytter modstandere af og fortalere for Danmarks militære engagement ofte den samme type af argumenter. Alle er enige om at styrke det internationale samfund, herunder den internationale retsorden, men det er forskelligt, hvilket indhold deltagerne i den politiske debat tilskriver det internationale samfund og den internationale retsorden. Dette er særligt tydeligt, når de politiske beslutningstagere søger at finde balancen mellem samarbejde med USA og indlejring i FN og balancen mellem humanitære og militære virkemidler i udenrigspolitikken. Centrum-højre og centrum-venstre er enige om, at det er vigtigt at finde den rette balance mellem disse prioriteter, men stillet over for spørgsmålet om et eventuelt dansk militært engagement, placerer de ofte balancepunktet forskelligt.

I den forstand tydeliggør debatten om Danmarks militære engagement politiske forskelle i synet på dansk udenrigspolitik. Som et lille land vil Danmark typisk søge mod konsensus i udenrigspolitikken, men debatterne forud for beslutningerne om dansk militært engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak viser, at den konsensus i beslutninger om konkrete militære engagementer kan blive tæt på indholdsløs, hvis ikke midlerne til at opnå de fælles mål konkretiseres i fælles udenrigspolitiske strategier og handlingsplaner.

KAPITEL 6

Metode og kilder

Ovenstående fremstilling har identificeret en række tyngdepunkter, mønstre og udviklingslinjer i de politiske beslutningstageres argumentation for dansk militært engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. Fremstillingen er baseret på en kvalitativ dataanalyse af de offentligt fremførte argumenter, som de politiske beslutningstagere lagde til grund for Danmarks militære engagement i de tre konflikter. Datamaterialet består af første og anden behandling af de relevante beslutningsforslag i Folketinget, artikler i landsdækkende aviser og statsministerens taler. De offentlige argumenter for Danmarks militære engagement bliver diskuteret op mod argumenterne imod Danmarks militære engagement samt de argumenter, der blev fremført bag lukkede døre i Det Udenrigspolitiske Nævn.

Formålet med dette kapitel er at redegøre for den metode og kildeudvælgelse, som ligger til grund for analysen. Kapitlet falder i tre dele efterfulgt af en kort konklusion. Første afsnit diskuterer valget af kvalitativ dataanalyse som metodisk redskab og forklarer, hvad denne type af analyse kan bidrage med i en besvarelse af udredningens kommissorium. Afsnittet redegør for, hvordan anvendelsen af NVivo 11, et softwareredskab til kvalitativ dataanalyse, understøtter dokumentation, systematisering og tolkning af kilderne i fremstillingen. Andet afsnit redegør for kriterierne for kildeudvælgelse. Tredje afsnit identificerer de metodiske udfordringer og begrænsninger i fremstillingen og diskuterer, hvordan disse er søgt løst. Herefter afsluttes kapitlet med en kort opsummerende diskussion.

Kvalitativ dataanalyse som redskab til at forstå argumenterne for Danmarks militære engagement

Fremstillingen er baseret på en kvalitativ analyse af de offentlige argumenter for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. Mens kvantitative undersøgelser helt eller delvis baserer sig på talmæssige opgørelser, så er kvalitative undersøgelser typisk baseret på "data i observer- og dokumenterbar tekstmæssig form".³⁰² Kvalitative analyser er således en samlebetegnelse for analyser, hvis resultater ikke er fremkommet gennem anvendelse af statistiske metoder og kvantificering.³⁰³

Den kvalitative analyse koncentrerer sig typisk om at undersøge individer eller grupper i deres naturlige miljø og at forstå deres holdninger, beslutninger og handlinger 'inde fra og ud', hvad enten disse er inkrementalistiske dag til dag beslutninger eller exceptionelle beslutninger i krisesituationer.³⁰⁴ Valget af kvalitativ metode er således en funktion af udredningens fokus på den politiske beslutningsproces og denne fremstillings formål om i den forbindelse at afdække tyngdepunkter, mønstre og udviklingslinjer i de politiske beslutningstageres offentligt fremførte argumenter, såvel som i argumenter fremført i Det Udenrigspolitiske Nævn i forbindelse med denne beslutningsproces. Hvis der er behov for en detaljeret forståelse af en begivenhed eller proces, og det er uklart, hvordan processen afgrænses, så vil den kvalitative metode typisk være det rigtige valg, især hvis det materiale som skal undersøges ikke meningsfuldt kan kvantificeres.³⁰⁵ Med det udgangspunkt er analyser af udenrigspolitik ofte kvalitative, da de fokuserer på at forstå politiske beslutningsprocesser eller udviklingen af udenrigspolitik over tid med fokus på interaktion mellem beslutningstagerne og deres indenrigspolitiske og udenrigspolitiske handlerum.³⁰⁶ Det

302 Elklit og Jensen 2012, Kvalitative datakilder, s. 117.

303 Strauss og Corbin 1990, *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*, s. 17.

304 Se eksempelvis Miles, Huberman og Saldaña 2014, *Qualitative Data Analysis*, s. 9.

305 Bazeley og Jackson 2013, *Qualitative Data Analysis with NVivo*, s. 2.

306 Hudson 2005, Foreign policy analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations.

gælder også for analyser af dansk udenrigspolitik og Danmarks militære engagement, der uanset teoretisk udgangspunkt typisk anvender kvalitative metoder.³⁰⁷

Inden for den kvalitative analyse er der de senere år et øget fokus på systematisk analyse og en eksplicitering af fremgangsmåde og kildeudvælgelse.³⁰⁸ Kvalitativ dataanalyse er en samlebetegnelse for teknikker, der – typisk ved anvendelse af software – hjælper til at identificere mønstre i og relationer mellem data og holde styr på kilderne samt deres anvendelse med det formål at understøtte systematik i analysen. Særligt når det gælder et større empirisk materiale – som i dette tilfælde de offentligt fremførte politiske argumenter samt argumenterne i Det Udenrigspolitiske Nævn for dansk militært engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak – er denne software et nyttigt redskab til at holde styr på og få overblik over forskelligartede kilder samt argumenter fremført af politikere fra forskellige partier. Softwaren er således et hjælperedskab til at identificere mønstre, tyngdepunkter og udviklingslinjer i materialet.

Til at organisere samt systematisere kildematerialet anvendes derfor det kvalitative analyseprogram NVivo 11. NVivo medvirker til at sikre gennemsigtighed og systematik i den kvalitative argumentationsanalyse ved, at de forskellige argumenter kan sorteres i forskellige relevante analysekoder. En kode er et ord eller en kort sætning, der opsummerer essensen af et argument. En kode kan således forstås som et mærkat, der fortæller hvilken argumentation, der anvendes i argumentet.³⁰⁹ Argumenterne opdeles i en række koder og underkoder for at kunne identificere de centrale argumenter. Ved at organisere de mange argumenter fra de politiske beslutningstagere i koder kan vi gøre det nemmere at skabe overblik og se mønstre på tværs af kildematerialet samt at identificere

307 Se diskussioner af karakteristika ved denne litteratur i Breitenbauch og Wivel 2004, *Understanding national IR disciplines outside the United States: political culture and the construction of International Relations in Denmark*; Pedersen 2018, *Was something rotten in the state of Denmark? Three narratives of the active internationalism in Danish foreign policy*; Pedersen og Ringsmose 2017, *Aktivism i dansk udenrigspolitik*; Norden, FN, NATO og EU; Larsen 2017, *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*. Det er dog primært Breitenbauch og Wivel, der hæfter sig ved det fælles metodiske udgangspunkt.

308 Andersen, Binderkrantz og Kjeldsen 2016, *Guide til NVivo 11*, s. 9.

309 Saldaña 2016, *The Coding Manual for Qualitative Researchers*, s. 4.

ligheder og forskelle i beslutningstagernes argumentation: Hvilke argumenter gav regeringen og Folketingets partier for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak? Er der systematiske forskelle og ligheder i argumenterne? Fremføres nogle typer af argumenter oftere end andre? Kan vi identificere en udvikling i argumenterne mellem de tre konflikter? Det er disse spørgsmål, som blev besvaret i diskussionen af fremstillingens tværgående resultater i kapitel 5.

Arbejdet med at definere koderne tog udgangspunkt i Miles, Huberman og Saldañas kombination af deduktiv og induktiv kodning, hvor der tages udgangspunkt i foruddefineret sæt af koder, som sidenhen revideres med udgangspunkt i erfaringerne med datainsamlingen.³¹⁰ Udgangspunktet er, at kodningen er en cyklisk proces, hvor materialet må kodes flere gange, og den første kodning typisk vil lede til nye spørgsmål om materialet og nye koder og evt. reorganisering af gamle koder.³¹¹ Vi begyndte således med et udkast til skema for kodningen med udgangspunkt i undersøgelsens formål: At identificere tyngdepunkter, mønstre og udviklingslinjer i de politiske beslutningstageres offentligt fremførte argumenter for dansk militært engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. En åben, indledende læsning af første og anden behandlingen af de beslutningsforslag i Folketinget, som er identificeret i udredningens kommissorium samt optegnelserne fra møder i Det Udenrigspolitiske Nævn i månederne op til, under og i ugerne efter beslutningerne om dansk militært engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak udgjorde, sammen med en læsning af forskningslitteraturen om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik siden den kolde krigs afslutning, grundlaget for udkastet til et skema med relevante koder.

Dette udkast til koder udgjorde udgangspunktet for en dialog med de forskere, som er forfattere til de fremstillinger af beslutningsprocessen i forbindelse med Danmarks militære engagement i henholdsvis Kosovo, Afghanistan og Irak, der ligger til grund for

310 Miles, Huberman og Saldaña 2014, *Qualitative Data Analysis*, s. 81.

311 Saldaña 2016, *The Coding Manual for Qualitative Researchers*, s. 9.

udredningen.³¹² Hver forsker læste kodeskemaet for den pågældende krig igennem og kom med inputs til kategoriseringen med udgangspunkt i deres læsning af kildematerialet. Herefter blev det relevante kildemateriale til Kosovo, Afghanistan og Irak udvalgt og derefter kodet ud fra kodeskemaerne. Argumenterne blev analyseret, og analysen blev diskuteret med udredningens forskere og rådgivende panel. På baggrund af erfaringerne med den indledende kodning og analysen af Kosovo samt diskussionerne med panel og forskere blev kodeskemaet for Kosovo revideret, hvorefter kodeskemaerne for Afghanistan og Irak ligeledes blev ændret. På baggrund heraf blev det indsamlede kildemateriale genkodet efter de nye kodeskemaer. Materialet er analyseret således, at tyngdepunktet i analysen ligger på de politiske beslutningstageres offentligt fremførte argumenter for dansk militært engagement, mens de offentligt fremførte argumenter imod dansk militært engagement samt argumenterne fremført i Det Udenrigspolitiske Nævn tjener til sammenligning med modargumenter og argumenter fremført i et forum lukket for offentligheden. Som det er sædvanligt i arbejdet med kvalitativ dataanalyse – og som understøttet af anvendelsen af NVivo 11 – er koderne således opbygget med udgangspunkt i på forhånd definerede koder, der siden er revideret i kodnings- og analyseprocessen, ligesom der i denne proces er fastlagt et kodehierarki med over- og underkoder.³¹³ Eksempelvis kodes argumenter, der fokuserer på behovet for at gribe ind, fordi en konflikt udgør en trussel i overkoden 'Trussels-argumenter', mens de specifikke underkoder hertil er "Trusler mod det internationale samfund", "Regional ustabilitet" og "Trusler mod Danmark" (se bilag 1, 2 og 3).

Der findes en lang række tilgange til/principper for selve kodeprocessen. Miles, Huberman og Saldaña identificerer 25 forskellige tilgange.³¹⁴ To af disse principper udgør grundlaget for vores tilgang til kodningen. For det første er der tale om en deskriptiv kodning, hvor koderne anvendes til at opsummere indholdet i et udsagn.

312 Schmidt 2019, *We are soul mates*; Jensen og Schmidt 2019, *Med hele vejen*; Olesen 2019, *Pest eller kolera*.

313 Andersen, Binderkrantz og Kjeldsen 2016, *Guide til NVivo 11*, s. 75.

314 Miles, Huberman og Saldaña 2014, *Qualitative Data Analysis*, s. 73-81.

For det andet er der tale om værdikodning, hvor det opsummerede indhold i udsagnet anvendes til at angive en bestemt holdning til, hvorfor Danmark skal engagere sig militært (eksempelvis af humane årsager). Koderne er opsat i et kodeskema, der kan forstås som en manual til, hvordan argumenterne skal kodes. Hver kode har en detaljeret beskrivelse af, hvornår koden skal anvendes.³¹⁵

Kildeudvælgelse

Kildematerialet består af landsdækkende aviser, Folketingets første og anden behandling af de relevante beslutningsforslag samt optegnelser fra Det Udenrigspolitiske Nævn og statsministerens taler. Da udredningens kommissorium fokuserer på Folketingets beslutninger om dansk militært engagement, fokuserer fremstillingen på en begrænset tidsperiode op til og umiddelbart efter hver folketingsbeslutning. Den konkrete tidsperiode for udvælgelse af avisartikler blev fastlagt med udgangspunkt i en indledende undersøgelse af, hvornår mængden af avisartikler var størst, og hvornår antallet var faldende igen. På den baggrund blev den konkrete tidsperiode for artikler kodet i NVivo afgrænset til fra to uger før hver folketingsbeslutning til en uge efter folketingsbeslutningen.³¹⁶ Avisartiklerne er fundet på baggrund af søgning i ti landsdækkende aviser, som omfatter hele avisens materiale, dvs. nyhedsartikler, ledere, kronikker, læserbreve mv.³¹⁷ De anvendte taler fra statsministeren er udvalgt fra samme periode som avisartiklerne. I tillæg til kodningen af talerne og avisartiklerne er der foretaget en ekstensiv læsning af nyhedskilderne i månederne op til vedtagelsen af beslutningsforslagene. Læsningen er foretaget for at modvirke risikoen for, at analysen blot giver et øjebliksbillede i

315 Kodeskemaerne kan ses i bilag 1 (Kosovo), bilag 2 (Afghanistan) og bilag 3 (Irak).

316 Se dog undtagelsen i forbindelse med beslutningen om at påbegynde NATO's bombardement i Kosovokrigen nedenfor.

317 Søgningen omfatter artikler fra *Jyllands-Posten*, *Information*, *Berlingske Tidende*, *Politiken*, *B.T.*, *Kristeligt Dagblad*, *Ekstra Bladet*, *Børsen*, *Aktuelt* og *Weekendavisen*. Fra de to sidstnævnte aviser anvendes der kun artikler i henholdsvis undersøgelsen af de offentligt fremførte argumenter for dansk militær engagement i Kosovo og undersøgelsen af de offentlige argumenter for dansk militær engagement i Irak, da der ikke er fundet artikler som opfyldte relevanskriterierne for Afghanistan.

en udenrigspolitisk krise. Længden af denne periode er afgrænset i samarbejde med udredningens øvrige forskere og dermed forfatterne til fremstillingerne om processen op til folketingsbeslutningerne om dansk militært engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. Denne periode ligger ligeledes til grund for indsamlingen og kodningen af optegnelser fra Det Udenrigspolitiske Nævn, hvor alle relevante optegnelser, der berører "Kosovo/Kosova", "Afghanistan" eller "Irak" indgår i kildematerialet, som er blevet kodet.

Figur 6.1. Søgeperioder og søgekriterier

Kosovo

Søgeperioder:

- Beslutningsforslag B 4 vedtaget den 8. oktober 1998 er dækket fra den 24. september 1998 til den 15. oktober 1998
- Beslutningsforslag B 148 vedtaget den 17. juni 1999 er dækket fra den 3. juni 1999 til den 24. juni 1999
- NATO's bombeangreb den 22. marts 1999 er dækket fra den 20. marts 1999 til den 28. marts 1999
- Statsministerens taler er dækket fra den 24. september 1998 til den 24. juni 1999
- Optegnelser fra Det Udenrigspolitiske Nævn er dækket fra den 11. juni 1998 til den 23. juni 1999

Søgekriterium: 'Kosovo' eller 'Kosova'

Afghanistan

Søgeperioder:

- Beslutningsforslag B 37 vedtaget den 14. december 2001 er dækket fra den 30. november 2001 til den 21. december 2001
- Beslutningsforslag B 45 vedtaget den 11. januar 2002 er dækket fra den 28. december 2001 til den 18. januar 2002
- Statsministerens taler er dækket fra den 30. november 2001 til den 18. januar 2002
- Optegnelser fra Det Udenrigspolitiske Nævn er dækket fra den 17. august 2001 til den 23. januar 2002

Søgekriterium: 'Afghanistan'

Irak

Søgeperioder:

- Beslutningsforslag B 118 vedtaget den 21. marts 2003 er dækket fra den 6. marts 2003 til den 28. marts 2003
- Statsministerens taler er dækket fra den 6. marts 2003 til den 28. marts 2003
- Optegnelser fra Det Udenrigspolitiske Nævn er dækket fra den 19. marts 2002 til den 24. marts 2003

Søgekriterium: 'Irak'

Ved hjælp af søgekriterierne 'Kosovo' eller 'Kosova' for Kosovokrigen, 'Afghanistan' for Afghanistan-krigen og 'Irak' for Irak-krigen udvælges de potentielt relevante artikler til kodning (se figur 6.1.). Disse artikler kan indeholde mange forskellige emner relateret til de tre lande og krigene, så for at blive inkluderet i undersøgelsen skal artiklen indeholde argumenter om, hvorfor Danmark skal eller ikke skal engagere sig militært (i forbindelse med beslutningsforslag i Folketinget om militært engagement). Disse argumenter skal fremføres af folketingsmedlemmer på det gældende tidspunkt, eller være fremsat af nuværende eller tidligere forsvarsministre, udenrigsministre og statsministre eller ledende tillidsfolk i partierne. For at undgå journalistiske vinklinger og misforståelser kodes argumenterne kun, når de står som citater. De offentligt fremførte argumenter sammenholdes i analysen med de argumenter, som regering og opposition fremførte i Det Udenrigspolitiske Nævn med henblik på at identificere sammenfald og uoverensstemmelser.³¹⁸

Kodningen af materialet i forbindelse med Danmarks militære engagement i de tre militære konflikter følger overordnet samme mønster, dog med den undtagelse, at der undersøges to beslutningsforslag i forbindelse med krigene i Kosovo og Afghanistan og et beslutningsforslag i forbindelse med Irak-krigen.

I forbindelse med Kosovokrigen beslutningsforslag B 4 kodes første og anden behandling af beslutningsforslaget samt 59 avisartikler fra landsdækkende aviser (på baggrund af 701 artikler som indeholdte søgeordet "Kosovo/Kosova").³¹⁹ I forbindelse med beslutningsforslag B 148 kodes første og anden behandling af beslutningsforslaget samt 16 avisartikler fra landsdækkende aviser (på baggrund af 1544 artikler identificeret som potentielt relevante). I forbindelse med begge beslutningsforslag er kodeperioden på avisartikler fra to uger før beslutningsforslagets vedtagelse til en uge efter beslutningsforslagets vedtagelse. Derudover kodes 25

318 Ved udvælgelsen af optegnelser fra Det Udenrigspolitiske Nævn er alle optegnelser, som omhandler Kosovo, Afghanistan og Irak i den udvalgte periode medtaget. Såfremt de udvalgte optegnelser ikke indeholder relevante argumenter vil de ikke blive kodet i NVivo.

319 Potentielt relevante artikler er artikler, som i perioden indeholder søgeordene 'Kosovo' og 'Kosova'. I datamaterialet indgik ikke regionale aviser, nyhedsbureauer samt udvalgsarbejde og forespørgsler i Folketinget.

artikler (på baggrund af 519 artikler identificeret som potentielt relevante) to dage før og seks dage efter iværksættelsen af NATO's bombekampagne 22. marts 1999 ud fra en antagelse om, at det danske militære engagement kunne blive sat til debat i forbindelse med implementeringen af beslutningen om den danske deltagelse. Derudover kodes fem taler af statsminister Poul Nyrup Rasmussen mellem 24. september 1998 og 24. juni 1999,³²⁰ der alle i varierende grad beskæftiger sig med NATO's militære intervention i Kosovo.³²¹ Søgeperioden dækker statsministerens taler, hvor han forholder sig til Kosovo mellem startdato og slutdato for vores kodning af avisartiklerne, som er fra 24. september 1998 til den 24. juni 1999. For Det Udenrigspolitiske Nævn kodes optegnelser fra samtlige møder i perioden 11. juni 1998 til 23. juni 1999. I alt indgår 30 optegnelser fra møder i Det Udenrigspolitiske Nævn i kildematerialet til kodningen. Perioden for møderne i Det Udenrigspolitiske Nævn er fastsat gennem dialog med forfatteren til fremstillingen om beslutningsprocessen op til folketingsbeslutningerne om dansk militært engagement i Kosovo.

I forbindelse med Afghanistan-krigens beslutningsforslag B 37 kodes første og anden behandling af beslutningsforslaget samt 27 avisartikler fra landsdækkende aviser (på baggrund af 830 artikler, som indeholdt søgeordet "Afghanistan").³²² Derudover inddrages beslutningsforslag B 45 ud fra en antagelse om, at debatten omkring B 45 vil medvirke til at opridse samt give nuance til argumenter fremført i debatten om det danske militære engagement i Afghanistan. Som det fremgår af analysen ovenfor var der en høj grad af sammenfald mellem argumenterne i forbindelse med de to beslutningsforslag. I forbindelse hermed kodes første og anden behandling af beslutningsforslaget samt syv avisartikler fra landsdækkende aviser (på baggrund af 539 artikler identificeret

320 Den første tale afholdes i forbindelse med Folketingets åbning den 6. oktober 1998 og den sidste i forbindelse med Sankt Hans aften den 23. juni 1999.

321 Der medtages kun taler, hvor Poul Nyrup Rasmussen optræder som statsminister, ikke taler, hvor han optræder som partiformand for Socialdemokratiet.

322 Potentielt relevante artikler er artikler, som i perioden indeholder søgeordet 'Afghanistan'. I datamaterialet indgik ikke regionale aviser, nyhedsbureauer samt udvalgsarbejde og forespørgsler i Folketinget.

som indeholdt søgeordet "Afghanistan"). For begge beslutningsforslag gælder det, at kodeperioden for avisartikler er fra to uger før beslutningsforslagets vedtagelse til en uge efter beslutningsforslagets vedtagelse. Derudover kodes to taler af statsminister Anders Fogh Rasmussen, hvor Danmarks militære engagement i Afghanistan berøres.³²³ Søgeperioden til talerne udgøres af perioden mellem startdato og slutdato for kodningen af avisartiklerne, hvilket vil sige fra 30. november 2001 til 18. januar 2002. Perioden for optegnelser fra Det Udenrigspolitiske Nævn er udvalgt efter dialog med forfatterne til fremstillingen om beslutningsprocessen op til folketingsbeslutningen om dansk militært engagement i Afghanistan og er fra 17. august 2001 til 23. januar 2002, hvor i alt 15 møder indgår i kildematerialet til kodningen.³²⁴

I forbindelse med Irak-krigens beslutningsforslag B 118 kodes første og anden behandling af beslutningsforslaget samt 103 avisartikler fra landsdækkende aviser (på baggrund af 3358 artikler, som indeholdte søgeordet "Irak").³²⁵ I forlængelse heraf kodes avisartikler i perioden fra to uger før beslutningsforslagets vedtagelse til en uge efter beslutningsforslagets vedtagelse. Derudover kodes en tale af statsminister Anders Fogh Rasmussen, hvor han omtaler Danmarks militære engagement i Irak.³²⁶ Talen er udvalgt på baggrund af en søgeperiode mellem startdato og slutdato for kodningen af avisartiklerne, hvilket vil sige fra 6. marts 2003 til den 28. marts 2003. Perioden for udvælgelse af optegnelser fra Det Udenrigspolitiske Nævn er udvalgt på baggrund af en dialog med forfatteren til fremstillingen om beslutningsprocessen op til folketingsbeslutningen om dansk militært engagement i Irak. Perioden

323 Der medtages kun taler, hvor Anders Fogh Rasmussen optræder som statsminister, ikke taler, hvor han optræder som partiformand for Venstre.

324 Der afholdes to møder den samme dag henholdsvis 12. september 2001 og 3. oktober 2001, men møderne indgår som selvstændige i optællingen.

325 Potentielt relevante artikler er artikler som i perioden indeholder søgeordene 'Irak'. I datamaterialet indgik ikke regionale aviser, nyhedsbureauer samt udvalgsarbejde og forespørgsler i Folketinget.

326 Der medtages kun taler, hvor Anders Fogh Rasmussen optræder som statsminister, ikke taler, hvor han optræder som partiformand for Venstre.

gør sig gældende fra 19. marts 2002 til 24. marts 2003, hvor i alt 24 optegnelser fra møder indgår i kildematerialet til kodningen.

I forbindelse med selve kodningen er der foretaget intrakoderreliabilitetstests for kodningen af materialet for hver af de tre krige.³²⁷ Testen er foretaget af den person, som har foretaget kodningen og udføres ved, at de samme 10 artikler er kodet i starten af kodeprocessen og i slutningen for at sikre, at forståelsen af koderne ikke har ændret sig for den person, der har kodet undervejs. Alle tre intrakoderreliabilitetstests viser, at kodningen har været konsistent.³²⁸ Mens dette er en nyttig indikator, så er det mindre relevant i en undersøgelse som denne, hvor hele kodningen er foretaget af en enkelt person, og hvor en løbende dialog om kodning og fund derfor har været afgørende.³²⁹ Samtidig er det vigtigt at understrege, at det er lige så vigtigt at holde styr på de centrale beslutninger i kodningsprocessen (en kopi af det første kodeskema er derfor gemt og processen for revision af koder opsummeret ovenfor), så de efterfølgende kan rekonstrueres, samt at 'the proof of the pudding is in the eating': Kodningen er ikke et mål i sig selv, men et redskab, der understøtter analysen.³³⁰

Sammenligningen af de forskellige argumenter er for hver af de tre krige gennemført med udgangspunkt i en række 'matrix queries' i NVivo 11. Formålet med en matrix query er at foretage en direkte sammenligning sammenfattet i en matrix. I denne fremstilling anvendes en matrix query til at sammenligne aktørernes tilhørsforhold til de politiske partier og regering/opposition

327 Desuden er der for Kosovo-materialet foretaget en såkaldt interkoderreliabilitetstest mellem to forskellige personer/kodere for at undersøge overensstemmelsen i forståelsen samt anvendelsen af koderne. Da denne test ikke viste uoverensstemmelse mellem koderne valgte et fokus udelukkende på intrakoderreliabilitetstesten for de resterende krige.

328 Det kan ses ved, at størstedelen af Cohen's kappa koefficienterne i interkodereabilitetstestene ligger over værdien 0.75. Jo højere kappa værdi des større overensstemmelse i kodningen. Det vil sige, at en kappa værdi på 0.92 betyder, at der er overensstemmelse i 92 % af kodningen med en specifik kode i det pågældende materiale (se Andersen, Binderkrantz og Kjeldsen 2016, *Guide til NVivo 11*, s. 110). Derudover har de fleste koefficienter en værdi på 1, hvilket betyder, at der er fuldstændig overensstemmelse mellem kodningen, det skyldes oftest, at det pågældende materiale ikke er kodet med den specifikke kode, som der testes overensstemmelse for.

329 Bazeley og Jackson 2013, *Qualitative Data Analysis with NVivo*, s. 93.

330 Bazeley og Jackson 2013, *Qualitative Data Analysis with NVivo*, s. 93.

med de politiske argumenter for og imod militært engagement. Via en matrix query kan det eksempelvis afdækkes, hvor ofte regeringens ministre argumenterede for militært engagement med det formål at forebygge regional ustabilitet, eller hvor ofte repræsentanter fra oppositionen argumenterede for, at Danmark kan deltage i en intervention, såfremt der er opbakning fra samtlige permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd. Denne identifikation af mønstrene i de enkelte argumenttypers forekomst tjener en dobbeltfunktion i analysen: Dels som udgangspunkt for den manuelle systematiske læsning af alle koder, der danner grundlag for selve analysen, og dels som en checkliste, der i forbindelse med gennemskrivning af analysen er anvendt til at kontrollere for evt. skævheder i analysen i forhold til kildematerialet som følge af oversete argumenter.

Fremstillingens metodiske udfordringer og begrænsninger

Alle samfundsvidenskabelige undersøgelser rummer metodiske udfordringer og begrænsninger, også nærværende fremstilling. For det første er det værd at understrege, at mens software som NVivo 11 kan medvirke til at fastholde systematik og overblik, når man som her arbejder med et større kvalitativt kildemateriale, så er det blot et praktisk redskab, der hjælper os til at identificere og beskrive mønstre, tyngdepunkter og eventuelle udviklingslinjer.³³¹ I den forstand er det et ideelt redskab i arbejdet med den del af udredningens kommissorium, der retter sig mod netop en redegørelse for argumenter for Danmarks militære engagement, men det hjælper os ikke til at forklare dette engagement ud over beslutningstagernes egne argumenter. Denne tolkning, herunder hvordan denne fremstillings analyse af de offentlige argumenter spiller sammen med det øvrige kildemateriale, findes i selve udredningen³³². De offentligt fremførte argumenter for dansk militært engagement indgår således i en triangulering med interviews og

331 Bazeley og Jackson 2013, *Qualitative Data Analysis with NVivo*, s. 3.

332 Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig?*

især de kilder fra myndighederne (notater, referater, ambassadeindberetninger mv.), som ligger til grund for de tre fremstillinger af beslutningsprocessen i forbindelse med engagementerne i Kosovo, Afghanistan og Irak.

Som andre undersøgelser bygger tolkningen af data på en forudgående forståelse af undersøgelsens emne, en såkaldt forforståelse. Dette er typisk uundgåeligt i undersøgelser af aktuelle emner, der har indtaget en central plads i den offentlige debat som Danmarks militære engagement. Ydermere er det militære engagement indlejret i mere generelle debatter om dansk udenrigspolitik, som har været genstand for både politiske debatter og akademiske analyser, hvortil jeg selv har bidraget.³³³ En forforståelse er ikke i sig selv problematisk, men tværtimod en nødvendig forudsætning for en kvalificeret analyse, for uden forforståelsen risikerer analysen at ende som en meningsløs og ustruktureret beskrivelse.³³⁴ Typisk er forforståelsen således en forudsætning for en kvalificeret forståelse af kildematerialet, men det er vigtigt, at den ikke spærrer for nye iagttagelser, og at den ikke fastlåser læsningen i ubrydelige mønstre, som blot bekræfter den forståelse, som man havde inden læsningen.³³⁵ I denne fremstilling afspejles forforståelsen i den indledende identifikation af koder, som anvendes i en systematisering af argumenterne for dansk militært engagement. Som beskrevet ovenfor blev det første udkast til kodeskemaet efterfølgende revideret som konsekvens af erfaringerne med kodning og analyse samt diskussioner med udredningens forskere og rådgivende panel for dermed at sikre balancen mellem systematisering og åbenhed overfor nye uventede resultater.

Forforståelsen har ikke kun betydning for, hvordan vi kategoriserer argumenternes indhold, men også for i hvilken periode vi analyserer. Risikoen for en kort afgrænset periode omkring selve

333 For nylige oversigter over disse debatter, se Pedersen og Ringsmose 2017, *Aktivismen i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU*; Larsen 2017, *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*. Se også diskussionen i kapitel 1 af denne fremstilling af de offentligt fremførte argumenter om Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak.

334 Bazeley og Jackson 2013, *Qualitative Data Analysis with NVivo*, s. 25; Meyer 2001, *A case in case study methodology*, s. 331.

335 McKeown 2004, *Case studies and the limits of the quantitative worldview*.

beslutningsprocessen er, at argumenter med fokus på de udløsende faktorer for et militært engagement får uforholdsmæssig stor vægt, mens argumenter, som betoner betingelserne for et militært engagement, overses eller nedtones. Der er med andre ord en risiko for et snapshot af beslutningsprocessen, hvor kontekst og de diskussioner som ledte frem til, at beslutningen var mulig overses. Omvendt giver en for bred tidsmæssig afgrænsning en risiko for at overbetone strukturelle og historiske faktorer, ligesom der også er ressourcebegrænsninger, der sætter rammer for analysens omfang. De offentligt fremførte argumenter er kodet i NVivo 11 i en periode to uger før og en uge efter de relevante folketingsbeslutninger. Perioden for NVivo-kodning af argumenterne fremført i Det Udenrigspolitiske Nævn er fastlagt i samarbejde med forfatterne til de tre delfremstillinger af beslutningsprocessen op til beslutningerne om Danmarks militær engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. Disse perioder strækker sig over nogle måneder forud for konflikten. På den baggrund er der foretaget en ekstensiv læsning af de offentligt tilgængelige kilder i de samme perioder for på den måde at balancere hensynet til et fokus på argumenter i beslutningsprocessen over for risikoen for et snapshot af argumenterne. Denne analysestrategi medvirker også til at sikre en balance mellem nærhed og distance til kilderne, hvor formålet på den ene side er at undgå en distanceret mekanisering af kildematerialet og på den anden side at undgå 'kode-fælden', hvor analysen drukner i de mange udsagn og koder.³³⁶

Der gøres ikke i undersøgelsen forsøg på at kvantificere argumenterne; eksempelvis ved at anvende antallet af gange et argument optræder i datamaterialet eller antallet af gange to argumenter optræder sammen som udgangspunkt for selvstændig, evt. statistisk analyse. Et argument for at kvantificere materialet kunne være, at et væsentligt formål med fremstillingen er at identificere mønstre i argumentationen for dansk militært engagement, og at en kvantificering af materialet ville kunne understøtte dette. Dette ville imidlertid medføre en betydelig risiko for fejltolkninger, hvor

336 Bazeley og Jackson 2013, *Qualitative Data Analysis with NVivo*, s. 7.

enkelte argumenter fejlagtigt kunne tillægges uforholdsmæssig stor eller lille vægt. Eksempelvis er en væsentlig del af kildematerialet landsdækkende aviser, hvor det samme citat ofte optræder i flere artikler, og hvor det undertiden optræder som direkte citat, og andre gange er skrevet ind i artiklens referat eller analyse og altså optræder flere gange på forskellig vis uden, at det altid er helt klart, om der refereres til præcis den samme udtalelse eller flere enslydende udtalelser. Desuden afhænger antallet af gange et argument bliver fremført ikke alene af, hvor stor vægt politikerens tillægger sit argument, men også af hvor ofte, der bliver spurgt til det, enten af journalister eller i folketingsalen. Frem for at lægge vægten på, hvor mange gange et argument optræder, har vi i stedet lagt vægt på hvem, der fremfører argumenterne, og hvor og i hvilken sammenhæng de fremfører dem.

Konklusion

Kapitlet har redegjort for, hvordan den kvalitative dataanalyse i nærværende fremstilling er anvendt som et praktisk arbejdsredskab til at identificere en række tyngdepunkter, mønstre og udviklingslinjer i de politiske beslutningstageres argumentation for dansk militært engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. Den kvalitative dataanalyse understøtter systematisering af materialet, men rummer også udfordringer og begrænsninger. Disse udfordringer og begrænsninger er løst med udgangspunkt i litteraturen om kvalitativ dataanalyse, der betoner værdien af at finde pragmatiske løsninger på spændinger mellem nærhed og afstand til materialet og mellem en for forståelse, der kan skabe retning og systematik og en åbenhed overfor nye indsigter, som udledes af kildematerialet.³³⁷

337 Bazeley og Jackson 2013, *Qualitative Data Analysis with NVivo*; Miles, Huberman, Saldaña 2014, *Qualitative Data Analysis*; Saldaña 2016, *The Coding Manual for Qualitative Researchers*.

Kilder og litteratur

Statslige arkiver

Udenrigsministeriets arkiv.

Publiceret kildemateriale

Blair, Tony (1999). "Doctrine of the International Community", The Chicago Economic Club, 24. april 1999. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.number10.gov.uk/Page1297> (25. november 2018).

FN (1991). "Resolution 687", 3. april 1991. <http://www.un.org/Depts/unmovic/documents/687.pdf> (25. november 2018).

FN (1990). "Resolution 678", 29. november 1990. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/678\(1990\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/678(1990)) (25. november 2018).

Folketinget (1998). "B 114 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", 17. februar 1998, folketingsåret 1997-1998, 1. samling. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19971/beslutningsforslag_som_fremsat/b114.htm (25. november 2018).

Folketinget (1998). "Betænkning over Forslag til folketingsbeslutning om et dansk bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", afgivet af Forsvarsudvalget, 18. februar 1998, folketingsåret 1997-1998. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19971/beslutningsforslag_oversigtsformat/b114.htm (25. november 2018).

Folketinget (1998). "B 4 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998, folketingsåret 1998-1999.

- http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/beslutningsforslag_oversigtsformat/B4.htm (25. november 2018).
- Folketinget (1998). "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998, folketingsåret 1998-1999. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/beslutningsforslag_oversigtsformat/B4.htm (25. november 2018).
- Folketinget (1998). "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 8. oktober 1998, folketingsåret 1998-1999. (http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/beslutningsforslag_oversigtsformat/B4.htm (25. november 2018).
- Folketinget (1999). "B 148 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999, folketingsåret 1998-1999, 1. samling. <http://webarkiv.ft.dk/?/samling/arkiv.htm> (8. august 2018).
- Folketinget (1999). "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 17. juni 1999, folketingsåret 1998-1999, 1. samling. <http://webarkiv.ft.dk/?/samling/arkiv.htm> (8. august 2018).
- Folketinget (2001). "B 37 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001, folketingsåret 2001-2002, 2. samling. http://webarkiv.ft.dk/Samling/20012/beslutningsforslag_som_fremsat/B37.htm (10. januar 2018).
- Folketinget (2001). "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001, folketingsåret 2001-2002, 2. samling. <http://webarkiv.ft.dk/doc.aspx?/samling/arkiv.htm> (11. januar 2018).
- Folketinget (2002). "B 45 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan", 8. januar 2002, folketingsåret

- 2001-2002, 2. samling. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/20012/beslutningsforslag_som_vedtaget/B45.htm (10. januar 2018).
- Folketinget (2002). "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 45: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en internationale sikkerhedsstyrke i Afghanistan", 9. januar 2002, folketingsåret 2001-2002, 2. samling. <http://webarkiv.ft.dk/doc.aspx?/samling/arkiv.htm> (11. januar 2018).
- Folketinget (2002). "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 45: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en internationale sikkerhedsstyrke i Afghanistan", 11. januar 2002, folketingsåret 2001-2002, 2. samling. <http://webarkiv.ft.dk/doc.aspx?/samling/arkiv.htm> (11. januar 2018).
- Folketinget (2002). "B 45 (som vedtaget): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan", 11. januar 2002, folketingsåret 2001-2002, 2. samling. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/20012/beslutningsforslag_som_vedtaget/B45.htm (10. januar 2018).
- Folketinget (2003). "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 18. marts 2003, folketingsåret 2002-2003. http://webarkiv.ft.dk/Samling/20021/beslutningsforslag_fremsaettelse/B118.htm (19. november 2018).
- Folketinget (2003). "Første behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 19. marts 2003, folketingsåret 2002-2003. <http://webarkiv.ft.dk/Samling/20021/MENU/00768271.htm> (19. november 2018).
- Folketinget (2003). "Anden behandling af beslutningsforslag B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 21. marts 2003, folketingsåret 2002-2003. <http://webarkiv.ft.dk/Samling/20021/MENU/00770399.htm> (19. november 2018).
- Forsvarsudvalget (1998). Betænkning over Forslag til folketingsbeslutning om et dansk bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten, afgivet af Forsvarsudvalget, 18. februar 1998, folketingsåret 1997-1998. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19971/beslutningsforslag_oversigtsformat/b114.htm (25. november

2018).

Justitsministeriet (2016). "Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan", 25. maj 2016. <http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2016/Aftale%20om%20en%20historisk%20udredning.pdf> (10. januar 2018).

NATO (2016). "Kosovo Air Campaign: Operation Allied Force", 7. april 2016. http://www.nato.int/cps/bu/natohq/topics_49602.htm (25. november 2018).

Statsministeriet (1998). "Statsminister Poul Nyrup Rasmussens åbningsredegørelse i Folketinget tirsdag den 6. oktober 1998 kl. 12.00", 6. oktober 1998. http://www.stm.dk/_p_7610.html (25. november 2018).

Statsministeriet (1999). "Kosovo har lært os. Statsminister Poul Nyrup Rasmussens båltale Sankt Hans aften i Silkeborg den 23. juni 1999", 23. juni 1999. http://www.stm.dk/_p_7640.html (25. november 2018).

Statsministeriet (1999). "Speech by Mr. Poul Nyrup Rasmussen at the NATO 50th Anniversary Summit Opening and Commemorative Event in Washington D.C, April 23, 1999", 23. april 1999. http://www.stm.dk/_p_7646.html (25. november 2017).

Statsministeriet (1999). "Statsminister Poul Nyrup Rasmussens redegørelse ved Folketingets afslutningsdebat torsdag den 27. maj 1999", 27. maj 1999. http://www.stm.dk/_p_7644.html (25. november 2018).

Statsministeriet (1999). "Statsminister Poul Nyrup Rasmussens tale ved det 75. danske årsmøde i Sydslesvig", 30. maj 1999. http://www.stm.dk/_p_7643.html (25. november 2018).

Statsministeriet (1999). "Statsminister Poul Nyrup Rasmussens åbningsredegørelse i Folketinget tirsdag den 5. oktober 1999 kl. 12.00", 5. oktober 1999. http://www.stm.dk/_p_7629.html (25. november 2018).

Statsministeriet (2001). "En ny fremtid. Statsminister Poul Nyrup Rasmussens tale ved SID's kongres den 13. september 2001", 13. september 2001. http://www.stm.dk/_p_7708.html (27. august

- 2018).
- Statsministeriet (2001). "Statsminister Anders Fogh Rasmussens redegørelse i Folketinget tirsdag den 4. december 2001", 4. december 2001. http://stm.dk/_p_7327.html (25. november 2018).
- Statsministeriet (2001). "Statsminister Poul Nyrup Rasmussens åbningsredegørelse i Folketinget tirsdag den 2. oktober 2001 kl. 12.00", 2. oktober 2001. http://www.stm.dk/_p_7704.html (27. august 2018).
- Udenrigsministeriet (1990). Udenrigstjenesten mod år 2000. København: Udenrigsministeriet
- Udenrigsministeriet (1993). Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik. København: Udenrigsministeriet.

Aviser og nyhedsbureauer

Aktuelt

Berlingske Tidende

Ekstra Bladet

Information

Jyllands-Posten

Kristeligt Dagblad

Ritzaus Bureau

Litteraturliste

- Allen, Susan H. og Tiffany Vincent (2010). Bombing to Bargain? The Air War for Kosovo. *Foreign Policy Analysis* 7(1), s. 1-26.
- Andersen, Lotte B., Anne S. Binderkrantz og Anne Mette Kjeldsen (2016). *Guide til NVivo 11 til Windows*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Bailes, Alyson. J., Bradley A. Thayer og Baldur Thorhallsson (2016). Alliance theory and alliance 'Shelter': the complexities of small state alliance behaviour. *Third World Thematics: A TWQ Journal* 1(1), s. 9-26.
- Bazeley og Jackson (2013). *Qualitative Data Analysis with NVivo*, 2.

- udgave. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Beach, Derek (2012). *Analyzing foreign policy*. Houndmills: Palgrave.
- Branner, Hans (2013). Denmark between Venus and Mars: How great a change in Danish foreign policy. I: Nana Hvidt og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*, s. 134-166. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Breitenbauch, Henrik og Anders Wivel (2004). Understanding National IR Disciplines outside the United States: Political Culture and the Construction of International Relations in Denmark. *Journal of International Relations and Development* 7(4), s. 414-443.
- Brooks, Stephen G. og William Curti Wohlforth (2005). Hard times for soft balancing. *International security* 30(1), s. 72-108.
- Brummer, Klaus (2012). Germany's participation in the Kosovo war: Bringing agency back in. *Acta Politica* 47(3), s. 272-291.
- Bruun-Lie, Benedicte (2004). Konsensus og kontinuitet?: Stortingsdebatt om NATOs intervensjon i Kosovo våren 1999 i et diskursanalytisk perspektiv. Speciale. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Byman, Daniel L. og Matthew C. Waxman (2000). Kosovo and the great air power debate. *International Security* 24(4), s. 5-38.
- Carney, Stephen A. (2011). *Allied participation in operation Iraqi freedom*. Washington, D.C.: Center of Military History, United States Army.
- Daalder, Ivo H. og Michael E. O'Hanlon (2000). *Winning Ugly: NATO's War to save Kosovo*, Washington, D.C: The Brookings Institution.
- Daddow, Oliver (2009). 'Tony's war'? Blair, Kosovo and the interventionist impulse in British foreign policy. *International Affairs* 85(3), s. 547-560.
- Dieterich, Sandra, Hartwig Hummel og Stefan Marschall (2015). Bringing democracy back in: The democratic peace, parliamentary war powers and European participation in the 2003 Iraq War. *Cooperation and Conflict* 50(1), s. 87-106.
- Drehn, Lotte (2004). Politisk debat, Folketinget & Irak-krigen – en retorisk analyse af folketingsdebatten om dansk deltagelse i

- Irak-krigen. Speciale. København: Københavns Universitet.
- Elklit, Jørgen og Henrik Jensen (2012). Kvalitative datakilder. I: Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red.), *Metoder i statskundskab*, s. 117-143. København: Hans Reitzels Forlag.
- Ellemann-Jensen, Uffe (2016). *Rent ud sagt*. København: Lindhardt og Ringhof.
- Estrup, Jørgen (2001). *Uden Kompas – dansk udenrigspolitik efter 1945*. København: Gyldendal.
- Farbøl, Rosanna (2011). Irakkrigen og den historiske legitimering. *Slagmark – Tidsskrift for Idéhistorie* (60), s. 68-80.
- Forsvarsministeren (2000). *Årlig Redegørelse 1999*. København: Forsvarsministeriet.
- Freedman, Lawrence (2006). Iraq, liberal wars and illiberal containment. *Survival* 48(4), s. 51-66.
- Glenthøj, Rasmus (2017). 1864 før, nu og i fremtiden: Fortællinger i nyere og ældre dansk 1864 historiografi. *Historisk Tidsskrift* 117(2), s. 566-598.
- Glenthøj, Rasmus (2018). Historier om et nederlag: Et urtraume og dets virkning gennem 150 år. I: Sissel Bjerrum Fossat, Rasmus Glenthøj og Lone Kølle Martinsen (red.), *Konfliktzonen Danmark: Stridende fortællinger om dansk historie*, s. 88-115. København: Gads Forlag.
- Gram-Skjoldager, Karen (2012). *Fred og folkeret. Dansk internationalistisk udenrigspolitik 1899-1939*. København: Museum Tusculanum.
- Grigorescu, Alexandru (2008). East and Central European countries and the Iraq War: the choice between “soft balancing” and “soft bandwagoning”. *Communist and Post-Communist Studies* 41(3), s. 281-299.
- Halskov, Lars og Jacob Svendsen (2012). *Et land i krig. Hvordan Danmark blev krigsførende – og hvordan politikere og generaler famlede i blinde*. København: Politikens Forlag.
- Holbraad, Carsten (1991). *Danish Neutrality*. Oxford: Clarendon Press.
- Heurlin, Bertel (2001). Danish Security Policy over the last 50 Years

- Long-Term Essential Security Priorities. I: Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2001*, s. 29-50. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Holm, Hans-Henrik (1997). Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints. I: Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook Yearbook 1997*, s. 52-80. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Holm, Hans-Henrik (2002). Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline. I: Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, s. 19-45. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Hudson, Valerie M. (2005). Foreign policy analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations. *Foreign policy analysis* 1(1), s. 1-30.
- Hummel, Hartwig (2007). A survey of involvement of 15 European States in the Iraq war 2003. Paks Working Paper 7. Düsseldorf: Research Project on Parliamentary Control of Security Policy.
- Hyde-Price, Adrian. (2001). Germany and the Kosovo war: still a civilian power? *German Politics* 10(1), s. 19-34.
- Ingebritsen, Christine (2002). Norm entrepreneurs: Scandinavia's role in world politics. *Cooperation and Conflict* 37(1), s. 11-23.
- Ingebritsen, Christine og Anders Wivel (2019). Why shelter theory matters: ramifications for international relations and small state studies. I: Baldur Thorhallsson (red.), *Small States and Shelter Theory: Iceland's External Affairs*, s. 205-213. London: Routledge.
- Jakobsen, Peter Viggo (2000). Kontaktgruppen i Kosovo: Koncert trods mislyde, *Politica* 32(2), s. 157-171.
- Jakobsen, Peter Viggo (2015). Danmarks militære aktivisme fortæller med eller uden USA, *Politik* 18(4), s. 5-13.
- Jakobsen, Peter Viggo og Jens Ringsmose (2015). In Denmark, Afghanistan is worth dying for: How public support for the war was maintained in the face of mounting casualties and elusive success. *Cooperation and Conflict*, 50(2), s. 211-227.
- Jensen, Sanne Aagaard og Jakob Linnet Schmidt (2019). Med hele vejen: En analyse af beslutningsprocessen bag det danske mi-

- litære engagement i Afghanistan i 2001. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig? Kosovo og Afghanistan*. Bind 2. København: Rosendahls.
- Kaae, Martin og Jesper Nissen (2008). *Vejen til Irak*. København: Gads Forlag.
- Kelley, Judith (2005). Strategic non-cooperation as soft balancing: Why Iraq was not just about Iraq. *International Politics* 42(2), s. 153-173.
- Knudsen, Tonny Brems (2004). Denmark and the War against Iraq: Losing Sight of Internationalism? I: Per Carlsen og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2004*, s. 49-90. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Kuisma, M. (2007). Social democratic internationalism and the welfare state after the 'golden age'. *Cooperation and Conflict* 42(1), s. 9-26.
- Lambeth, Benjamin S. (2001). *NATO's Air War for Kosovo: A Strategic and Operational Assessment*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Larsen, Henrik (2009). Danish Foreign Policy and the Balance between the EU and the US: The Choice between Brussels and Washington after 2001. *Cooperation and Conflict* 44(2), s. 209-230.
- Larsen, Henrik (2017). *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lawler, Peter (2007). Janus-faced solidarity: Danish internationalism reconsidered. *Cooperation and Conflict* 42(1), s. 101-126.
- Lieber, Keir A. og Gerard Alexander (2005). Waiting for balancing: Why the world is not pushing back. *International Security* 30(1), s. 109-139.
- Løvold, Andreas (2004). Småstatsproblematikken i internasjonal politikk. *Internasjonal Politikk* 62(1), s. 7-31.
- Maass, Matthias (2017). *Small states in world politics: the history of small state survival, 1648-2016*. Manchester: Manchester University Press.
- Mandelbaum, Michael (1999). A perfect failure: NATO's war against Yugoslavia. *Foreign Affairs* 78(5), s. 2-8.
- Manulak, Michael (2011). Forceful persuasion or half-hearted di-

- plomacy? Lessons from the Kosovo crisis. *International Journal* 66(2), s. 351-369.
- Mariager, Rasmus Mølgaard (2017). *Den vesttyske forbindelse. Studier i det sikkerhedspolitiske opbrud i Socialdemokratiet, dansk partipolitik og civilsamfund, ca. 1976-1988*. København: Københavns Universitet.
- Mariager, Rasmus og Anders Wivel (2019). *Hvorfor gik Danmark i krig?* Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. København: Rosendahls.
- McKeown, T. J. (2004). Case studies and the limits of the quantitative worldview. I: Henry E. Brady og David Collier (red.), *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*, s. 139-197. New York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Mello, Patrick A. (2012). Parliamentary peace or partisan politics? Democracies' participation in the Iraq War. *Journal of International Relations and Development* 15(3), s. 420-453.
- Mello, Patrick A. (2014). *Democratic participation in armed conflict: Military involvement in Kosovo, Afghanistan, and Iraq*. Houndmills: Palgrave.
- Meyer, Christine Benedichte (2001). A case in case study methodology. *Field methods* 13(4), s. 329-352.
- Miles, Matthew B., Michael A. Huberman og Johnny Saldaña, (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*, 3. udgave. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Møller, Bjørn (2000). Dansk udenrigspolitik efter Kosovo, *Politica* 32(2), s. 172-185.
- Møller, Per Stig (2017). *Udenrigsminister – i krig og fred*. København: Gyldendal.
- Mortensen, Clara Lyngholm og Anders Wivel (2019). Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig?* Irak og tværgående analyser. Bind 3. København: Rosendahls.
- Mouritzen, Hans (2007). Denmark's super Atlanticism. *Journal of Transatlantic Studies* 5(2), s. 155-167.
- Mouritzen, Hans (2017). Small states and Finlandisation in the Age

- of Trump. *Survival* 59(2), s. 67-84.
- Olesen, Mikkel Runge (2012). *Two Danish activist foreign policies? Changing perceptions of threat and activism in Danish foreign policy 1988-2011*. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Olesen, Mikkel Runge (2015). Forsvarspolitisk konsensus på prøve i Danmark. *Internasjonal Politikk* 72(3), s. 412-422.
- Olesen, Mikkel Runge (2019). Pest eller kolera: En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Kosovo i 1998-99. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig? Kosovo og Afghanistan*. Bind 2. København: Rosendahls.
- Pape, Robert (2005). Soft balancing against the United States. *International security* 30(1), s. 7-45.
- Paul, T. V. (2005). Soft balancing in the age of US primacy. *International security* 30(1), s. 46-71.
- Pedersen, Ole Karup (1970). *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*. København: Københavns Universitet.
- Pedersen, Rasmus Brun (2012). Danish foreign policy activism: Differences in kind or degree? *Cooperation and Conflict* 47(3), s. 331-349.
- Pedersen, Rasmus Brun (2012). Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme. *Politica* 44(1), s. 111-130.
- Pedersen, Rasmus Brun (2018). Was something rotten in the state of Denmark? Three narratives of the active internationalism in Danish foreign policy. *Cooperation and Conflict* 53(4), s. 449-466.
- Pedersen, Rasmus Brun og Jens Ringsmose (2017). Aktivisme i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU. *Politica* 49(4), s. 339-357.
- Petersen, Nikolaj (2006). *Europæisk og globalt engagement 1973-2006*. Dansk Udenrigspolitik Historie, bind 6. København: Gyldendal Leksikon.
- Petersen, Nikolaj (2011). *Fodnotepolitik*. I: John T. Lauridsen, Ras-

- mus Mariager, Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume (red.) *Den Kolde Krig og Danmark*, s. 246-249. København: Gads Forlag.
- Petersen, Nikolaj (2011). Forsvarspolitik. I: John T. Lauridsen, Rasmus Mariager, Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume (red.), *Den kolde krig og Danmark*, s. 276-280. København: Gads Forlag.
- Posen, Barry R. (2000). The war for Kosovo: Serbia's political-military strategy. *International Security* 24(4), s. 39-84.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2005). "What's the Use of It?" Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force. *Cooperation and Conflict* 40(1), s. 67-89.
- Rehfeld, Tobias Elling (2016). Dansk udenrigspolitisk aktivisme og udviklingen af den humanitære folkeret – danske strategier på det folkeretlige område. I: Peter Vedel Kessing og Andreas Laursen (red.), *Robust mandat – juridiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. århundrede*, s. 43-58. København: Djøf Forlag.
- Rickli, Jean-Marc og Khalid S. Almezaini (2017). Theories of small states' foreign and security policies. I: Khalid S. Almezaini og Jean-Marc Rickli (red.), *The small Gulf states: foreign and security policies before and after the Arab Spring*, s. 8-30. London: Routledge.
- Rickli, Jean-Marc (2008). European small states' military policies after the Cold War: from territorial to niche strategies. *Cambridge Review of International Affairs* 21(3), s. 307-325.
- Roberts, Adam (1999). NATO's 'Humanitarian War' over Kosovo. *Survival* 41(3), s. 102-123.
- Rose, Gideon (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics* 51(1), s. 144-172.
- Rudolf, Peter (2000). Germany and the Kosovo Conflict. I: Pierre Martin og Mark R. Brawley (red.), *Alliance Politics. Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forced Allies*, s. 131-145. New York: Palgrave.
- Rynning, Sten (2003). Denmark as a strategic actor? Danish Security Policy after 11 September. *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*, s. 23-46. København: Dansk Institut for International

- Studier (DIIS).
- Saldaña, Johnny (2016). *The Coding Manual for Qualitative Researcher*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Schaub, Gary Jr. (2015). *Learning from the F-16*. Center for Militære Studier, København: Københavns Universitet.
- Schmidt, Regin (2019). We are soul mates: En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Irak i 2003. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser*. Bind 3. København: Rosendahls.
- Skak, Mette (2000). Baggrunden for interventionen i Kosovo. *Politica* 32(2), s. 128-138.
- Slaughter, Anne-Marie (2004). The use of force in Iraq: illegal and illegitimate. *Proceedings of the ASIL Annual Meeting American Society of International Law* 98, s. 262-263.
- Strauss, Anselm og Juliet Corbin (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory, procedures and techniques*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Struwe, Lars Bangert og Mikkel Vedby Rasmussen (2014). *Læren af 1864: Krig, politik og stat i Danmark i 150 år*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Wivel, Anders (2005). Between paradise and power: Denmark's transatlantic dilemma. *Security Dialogue* 36(3), s. 417-421.
- Wivel, Anders (2005). The security challenge of small EU member states: Interests, identity and the development of the EU as a security actor. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 43(2), s. 393-412.
- Wivel, Anders (2013). Danmarks militære aktivisme. I: Kristian Søby Kristensen (red.) *Danmark i krig*, s. 27-51.
- Wivel, Anders (2013). From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics. *Swiss Political Science Review* 19(3), s. 298-321.
- Wivel, Anders, Alyson Bailes og Clive Archer (2014). Setting the scene: small states and international security. I: Clive Archer, Alyson Bailes og Anders Wivel (red.), *Small states and international security: Europe and beyond*, s. 3-25. London:

Routledge.

Yoo, John (2003). International law and the war in Iraq. *American Journal of International Law* 97(3), s. 563-576.

Bilag 1

Kosovo

Kodeskema med eksempler på argumenter, der udløser en kodning.

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
USA	Overkode der indfanger argumenterne om, at Danmark skal deltage på grund af hensyn til USA eller forholdet til USA.	
Solidaritet	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at Danmark skal deltage for at udtrykke og vise støtte til USA. Argumentationen kan basere sig på, at Danmark skal vise konkret og fuld opbakning til USA.	Ingen argumentation er fundet, som passer til denne kode.
Anmodning	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at Danmark skal bidrage, fordi der foreligger en anmodning fra USA.	Ingen argumentation er fundet, som passer til denne kode.
Tilbagebetaling	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for dansk deltagelse, fordi interventionen giver Danmark mulighed for at tilbagebetale noget af USA's indsats i at beskytte Danmark og Europa.	Ingen argumentation er fundet, som passer til denne kode.
Alliance-argumenter	Overkode der indfanger argumenterne om, at Danmark skal deltage på grund af forskellige alliance aspekter.	
Bred koalition	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at en bred koalition med mange deltagere legitimerer intervention.	<p>"Hvis det viser sig umuligt at nå en aftale ad diplomatisk vej, tilsiger situationen, at anvendelse af væbnet magt er legitim. Det gælder om at afværge en humanitær katastrofe. Legitimiteten er begrundet i den humanitære situation og den brede internationale opbakning, som en eventuel indgriben vil få."</p> <p>– Niels Helveg Petersen (R), <i>Jyllands-Posten</i>, 13. oktober 1998.</p>

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
FN blokeret	Koden anvendes, såfremt der <i>eksplicit</i> argumenteres for, at en blokering/ vetonedlæggelse i Sikkerhedsrådet legitimerer en NATO-intervention. En NATO-intervention fremstilles som det mindst ringe alternativ.	<p>"Det havde naturligvis været det bedste, hvis FN's Sikkerhedsråd kunne have været klar i sin tale. Men det er ikke tilfældet, og vi vil ikke acceptere, at et enkelt land kan blokere for, at der gennem en militær indsats gøres et forstærket forsøg på at få stoppet kamphandlingerne i Kosovo."</p> <p>– Flemming Kofod-Svendsen (KRF), <i>Folketinget</i>, 1. beh. af B 4, 7. oktober 1998.</p>
NATO brugbar	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at NATO er et brugbart alternativ til at løse konflikten, selvom der ikke foreligger et klart FN-mandat. Argumentationen kan indebære: 1) At NATO fremstilles som den institution og det instrument, som kan løse konflikten. 2) At mulighederne for diplomatiske løsninger er udtømt, hvorefter der eksplicit refereres til, at NATO er et brugbart instrument. (Blokering af FN må <i>ikke</i> nævnes som begrundelse for brug af NATO – i så fald bruges FN-blokeret.)	<p>"Der er en risiko ved alting. Man kan jo bruge modprøven og spørge, om risikoen skal få os til at gøre ingenting. Jeg mener ikke, at der i den nuværende situation er noget alternativ til luftangreb".</p> <p>– Anders Fogh Rasmussen (V), <i>Politiken</i>, 25. marts 1999.</p>
NATO anmodning	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at Danmark skal bidrage, fordi der foreligger en anmodning fra NATO.	<p>"Et ultimatum skal man ikke spøge med, og hvis det kommer til en NATO-intervention, skal Danmark stille med det, NATO beder os om. Men det bedste er, at en intervention kommer på baggrund af et mandat fra FN,« siger Per Stig Møller"</p> <p>– Per Stig Møller (KF), <i>Berlingske</i>, 1. oktober 1998.</p>
NATO sammenhold	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at Danmark skal deltage for at sikre NATO's troværdighed og vise solidaritet med NATO.	<p>"Jeg sagde dengang, at det var vigtigt, at vi stod sammen, holdt fast og holdt ud i NATO. Vi vidste hvor meget, der stod på spil."</p> <p>– Poul Nyrup Rasmussen (S), <i>Aktuelt</i>, 18. juni 1999.</p>

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
NATO IS (Internationalt samfund)	Koden anvendes, såfremt NATO italesættes som handlende på vegne af/udtryk for det internationale samfund. Der argumenteres for, at NATO, som institution, har en forpligtigelse til at opretholde og sikre menneskerettighederne samt overholdelse af FN-pagten.	<p>"Slobodan Milosevic massakrerer sin befolkning, siger Niels Helveg Petersen og mener, det internationale samfund svarer Milosevic nu. 'Drivkraften i beslutningen er, at man ikke kan forsvare at se til, mens serberne med tunge våben massakrerer deres egen befolkning. Det kræver et svar fra det internationale samfund, og det er så det, der kommer nu,' siger Niels Helveg Petersen, sent onsdag mens NATO-bombardementet af de serbiske stillinger er gået i gang."</p> <p>- Niels Helveg Petersen (R), <i>Information</i>, 25. marts 1999.</p>
FN-mandat	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at Danmark kan deltage i interventionen, hvis der er opbakning fra samtlige permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd og dermed er et udtrykkeligt FN-mandat for dansk deltagelse.	<p>"Som bekendt stemmer SF for den her udsendelse. Vi gør det, fordi det hviler på et solidt FN-mandat."</p> <p>- Villy Søvndal (SF), <i>Folketinget</i>, 2. beh. af B 148, 16. juni 1999.</p>
Folkeretlige argumenter	Overkode der indfanger argumenterne om, hvorvidt et FN-mandat er nødvendig for en intervention.	
Tidligere resolution	Koden anvendes, såfremt tidligere FN-resolutioner eller vedtægter tolkes/fremstilles som legitimerende for intervention, uanset aktuel opbakning i Sikkerhedsrådet.	<p>"Det er vigtigt at være opmærksom på, at russerne faktisk stemte for den FN-resolution, der blev vedtaget den 23. september. På den baggrund må vi sige, at der er et tilstrækkeligt grundlag for en NATO-aktion".</p> <p>- Anders Fogh Rasmussen (V), <i>Jyllands-Posten</i>, 3. oktober 1998.</p>

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
Lovlig intervention	Koden anvendes, såfremt at argumenterne for en intervention baserer sig på, at interventionen har tilstrækkeligt juridisk grundlag men uden, at der henvises til et eksplicit FN-mandat. (En tidligere FN-resolution, et FN-mandat eller enighed blandt de permanente medlemmer i Sikkerhedsrådet må <i>ikke</i> nævnes eksplicit argumentet, så anvendes koderne "FN-mandat" eller "Tidligere Resolution")	"Jeg fremhævede netop udtrykkeligt, at det var en helhedsvurdering. Jeg opregnede en række momenter, der samlet gør, at vi ganske som regeringen finder, at det er påkrævet og i overensstemmelse med international lov og orden, at vi griber ind, så jeg kan ikke føje noget nyt til det her. Jeg tror ikke, vi behøver at have en lang debat om det. Det er en samlet vurdering, der ligger bag vores afgørelse." - Svend Aage Jensby (V), <i>Folketinget</i> , 1. beh. af B 4, 7. oktober 1998.
Humanitære argumenter	Koden anvendes såfremt, der argumenteres for, at Danmark skal deltage for at forbedre den humanitære situation i Kosovo. Argumentet kan omhandle, at Danmark har en moralsk forpligtigelse til at intervenere.	"Man kan ikke fra den ene bjergtop overvære en masseslagtning nede i dalen, og så ikke foretage sig noget. Der er en almindelig civil pligt til at gribe ind. Det kan blive slutresultatet, skønt det klart er det bedste, at FN anmoder NATO om at gribe ind". - Per Stig Møller (K), <i>Berlingske</i> , 1. oktober 1998.
Demokrati/ Regime-forandring	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at Danmark skal deltage for at fremme demokrati.	"Betingelse nummer 2 er selvfølgelig, at de gennemfører en demokratisering af deres eget land, for hensigten er jo at skabe demokrati og stabilitet på Balkan." - Niels Helveg Petersen (R), <i>Folketinget</i> , 1. beh. af B 148, 16. juni 1999.
Signalværdi	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at der skal sendes et signal eller, at der skal ligges pres på Serbien og/eller på Slobodan Milošević. Argumentationen kan basere sig på, at der skal interveneres, idet ansvaret for konflikten tilhører "serberne" og skyldes serbisk aggression. (NATO eller FN må <i>ikke</i> nævnes eksplicit i argumentet)	"Det er utrolig vigtigt, at der sendes et klart og entydigt signal til Milošević om, at situationen er alvorlig. Desværre er det svært at tro på, at man kan nå et forhandlingsresultat, uden at der lægges det nødvendige militære pres". - Hans Hækkerup (S), <i>Jyllands-Posten</i> , 2. oktober 1998.

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
Trussels-argumenter	Overkode der indfanger argumenterne, der omhandler, at Danmark skal deltage, da en intervention vil reducere trusler mod stabiliteten i konfliktenes nærområde samt/eller sikkerhedspolitiske trusler mod Danmark.	
Trusler mod det internationale samfund	Koden anvendes, såfremt der argumenteres ud fra, at dansk deltagelse vil medvirke til at reducere sikkerhedspolitiske trusler mod det internationale samfund	Ingen argumentation er fundet, som passer til denne kode.
Regional ustabilitet	Koden anvendes, såfremt der argumenteres ud fra, at Danmark skal deltage for at skabe regional stabilitet. Argumentet kan enten omhandle en frygt for, at konflikten vil sprede sig i regionen eller/og at omfanget af flygtninge vil skabe regional ustabilitet.	<p>"Udviklingen på Balkan kan udgøre en krudttønde hovedopgaven er at få skabt økonomisk udvikling og politisk og social stabilitet, så det ikke ender i en eksplosion. Borgerkrigen i Kosovo kan let føre til inddragelse af nabolandene Albanien, Makedonien og andre lande i det syd-østlige Europa."</p> <p>– Claus Larsen-Jensen (S), <i>Information</i>, 24. september 1998.</p>
Trusler mod Danmark	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at dansk deltagelse vil medvirke til at reducere sikkerhedspolitiske trusler mod Danmark. Argumentationen kan identificere forskelligartede udviklinger som trusler såsom et øget antal flygtninge, terror, militært angreb på dansk jord, hvor logikken i argumentet er, at interventionen vil mindske/ modarbejde disse trusler. Danmark skal nævnes eksplicit i argumentationen.	Ingen argumentation er fundet, som passer til denne kode.
Regerings-ansvar	Overkode der indfanger argumenterne, der begrundet opbakning til dansk deltagelse ved at italesætte opbakningen som et spørgsmål om ansvar, der følger af regeringsdeltagelse.	

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
Ansvar som regeringsparti	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for at tilslutningen til et dansk bidrag skyldes, at rollen som regeringsparti forpligter. Argumentationen skal omhandle, at regeringspartiet har et ansvar, men uden at der nødvendigvis defineres et indhold.	<p>"Det er en bevægelse i Det Radikale Venstre. Det er jo relativt nyt, at vi i den grad accepterer militær involvering. Det har krigen i Jugoslavien været med til at påvirke. Og hovedbestyrelsen er jo heller ikke blind over for den offentlige opinion. Men også det forhold, at vi sidder i regering, betyder noget. Enten er vi med eller også er vi nok ikke regeringsparti".</p> <p>– Johannes Lebech (R), <i>Information</i>, 9. oktober 1998.</p>
Ansvar for Danmarks langsigtede interesser	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for at Danmark skal deltage i interventionen, da det vil gavne Danmarks politiske indflydelse og langsigtede sikkerhedspolitiske interesser.	<p>"Hvad får Danmark ud af at gå med i front? Vores politiske indflydelse stiger selvfølgelig, når vi er parate til at leve op til det, som vi selv siger, at man bør gøre. I forhold til de baltiske lande har vi kunnet føre en meget aktiv politik. I både FN og NATO har Danmarks ord vægt, der klart overstiger vores størrelse."</p> <p>– Hans Hækkerup (S), <i>Aktuelt</i>, 8. oktober 1998.</p>
Fortsættelse	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for dansk deltagelse ud fra en logik om, at Danmark skal færdiggøre den indsats som er påbegyndt. Argumentet bygger på en stiafhængighedslogik.	<p>"Med Folketingets samtykke til dansk deltagelse vil der være tale om en konsekvent videreførelse af det danske engagement for at tilvejebringe en løsning på konflikten i Kosovo. Det er en dag, jeg har set frem til."</p> <p>– Poul Nyrup Rasmussen (S), <i>Folketinget</i>, 1. beh. af B 148, 16. juni 1999.</p>
Historisk analogi	Overkode der indfanger argumenterne, der anvender historiske analogier til at begrunde dansk deltagelse.	

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
Autoritære regimer	Koden anvendes, såfremt der anvendes analogier til tidligere diktatorer og/eller autoritære regimer i argumentationen for dansk deltagelse i interventionen.	<p>"Vi må have lært af, hvordan Hitler og Saddam Hussein og andre har behandlet denne verden, at de desværre kun har respekt for militær magt, og når det er sådan, må vi også være villige til at bruge den."</p> <p>– Helge Adam Møller (KF), <i>Folketinget</i>, 1. beh. af B 4, 7. oktober 1998.</p>
Dansk udenrigspolitik	Koden anvendes, såfremt der anvendes analogier til tidligere dansk udenrigspolitik eller udenrigspolitiske beslutninger i argumentationen for dansk deltagelse i interventionen. Argumentationen kan omhandle, at tidligere danske udenrigspolitiske beslutninger legitimerer dansk deltagelse i interventionen.	<p>"Vi har også fortilfælde i forbindelse med Irak, hvor vi så, at det militære pres var den eneste vej."</p> <p>– Jørgen Estrup (R), <i>Folketinget</i>, 2. beh. af B 4, 8. oktober 1998.</p>
Kritiske overvejelser	Overkode der indfanger argumenterne, der afspejler kritiske overvejelser omkring proceduren for vedtagelse af eller indholdet i beslutningsforslaget.	
Procedure	Koden anvendes, såfremt der rettes kritik af proceduren vedrørende behandlingen af beslutningsforslaget.	<p>"Så det vil jeg godt have mig frabedt og så sige til udenrigsministeren, at det ikke er en seriøs behandling, det her forslag fra regeringen har fået. Vi har på mindre end et døgn skullet tage stilling til, om Danmark skal i krig, vel vidende at Folketinget sagtens kunne have ladet være med at gå på efterårsferie i morgen og have taget en debat i morgen og fået de svar, der skulle til."</p> <p>– Peter Skaarup (DF), <i>Folketinget</i>, 2. beh. af B 4, 8. oktober 1998.</p>

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
Manglende erfaring	Koden anvendes, såfremt beslutningstagerne konstaterer, at de mangler udenrigspolitisk erfaring eller et bedre grundlag for at kunne træffe beslutninger om dansk deltagelse.	<p>"Jeg har ikke lagt skjul på, at der er et grundlæggende dilemma i det her, og at vi i høj grad er på jomfruelig jord med hensyn til at beslutte, hvordan man kan gøre noget humanitært, som ikke totalt undergraver de folketretslige regler."</p> <p>– Jørgen Estrup (R), <i>Information</i>, 14. oktober 1998.</p>
Militær-humanitær balance	Koden anvendes, såfremt det kritiseres, at Danmark vægter den militære indsats på bekostning af humanitær indsats.	<p>"Vi har foreslået, at Danmark sender flygtningelandsbyer eller i hvert fald nogle meget gode telte, så der kan blive sørget for husly til de 50.000 ud af de 300.000 flygtninge, der i øjeblikket ikke har tag over hovedet. Vi mener, at Danmark bør stille sig i spidsen på det område, og at vi er i en situation, hvor vi som et i hvert fald hidtil fredeligt folk kan gå ind og hjælpe på de områder. Men vi tager afstand fra, at man forsøger at løse denne konflikt med bomber, vold og magt fra dansk side."</p> <p>– Peter Skaarup (DF), <i>Folketinget</i>, 2. beh. af B 4, 8. oktober 1998.</p>
USA/NATO – FN balance	Koden anvendes, såfremt det kritiseres, at Danmark vægter relationen til USA eller NATO på bekostning af FN.	<p>"FN og FN-pagten er udtryk for den eksisterende internationale retsorden. Derfor vil en NATO-ledet militær aktion være i strid med folkeretten, og den kan medføre en meget uheldig svækkelse af FN. Det internationale samfund har brug for fælles retsregler, og vi har snarere behov for at styrke FN end at svække det."</p> <p>– Holger K. Nielsen (SF), <i>Politiken</i>, 13. oktober 1998.</p>

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
Imod	Koden anvendes, såfremt der argumenteres imod en intervention.	<p>"Vi vil ikke være med til, at man reelt gør Danmark til en krigsnation. Vi kan ikke udelukke terrorangreb og uro i danske gader, hvis de stridende grupper kommer i konflikt med hinanden på dansk grund".</p> <p>- Peter Skaarup (DF), <i>Jyllands-Posten</i>, 3. oktober 1998.</p>

Case-koder dvs. koder, der knytter sig partier/personer, men ikke tematikker i argumenterne. Der kodes kun såfremt, der forekommer et direkte citat fra et af partierne eller dets medlemmer, hvorved henvisninger til partier ikke kodes.

Regering

- Socialdemokratiet (S)
 - Statsminister: Poul Nyrup Rasmussen
 - Forsvarsminister: Hans Hækkerup
- Radikale Venstre (R)
 - Udenrigsminister: Niels Helveg Petersen

Opposition

- Socialistisk Folkeparti (SF)
- Dansk Folkeparti (DF)
- Kristeligt Folkeparti (KRF)
- Enhedslisten (EL)
- Konservative Folkeparti (KF)
- Venstre (V)
- Centrum-Demokraterne (CD)
- Fremskridtspartiet (FrP)

Bilag 2

Afghanistan

Kodeskema med eksempler på argumenter, der udløser en kodning.

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
USA	Overkode der indfanger argumenterne om, at Danmark skal deltage på grund af hensyn til USA eller forholdet til USA.	
Solidaritet	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at Danmark skal deltage for at udtrykke og vise støtte til USA. Argumentationen kan basere sig på, at Danmark skal vise konkret og fuld opbakning til USA.	<p>"Vi vil vise fuld solidaritet, og kommer der anmodninger til Danmark om at bidrage med styrker, så vil den nye regering lige så vel som den gamle gjorde det se positivt på sagen."</p> <p>– Anders Fogh Rasmussen (V), <i>Jyllands-Posten</i>, 6. december 2001.</p>
Anmodning	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at Danmark skal bidrage, fordi der foreligger en anmodning fra USA.	<p>"USA har bedt os, om vi kan deltage i dette arbejde. Det har vi sagt ja til, og det gør vi med glæde og med stolthed, fordi det er vores forpligtelse, og fordi det er en del af den alliance, vi er med i."</p> <p>– Ulrik Kragh (V), <i>Folketinget</i>, 1. beh. af B 37, 13. december 2001.</p>
Tilbagebetaling	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for dansk deltagelse, fordi interventionen giver Danmark mulighed for at tilbagebetale noget af USA's indsats i at beskytte Danmark og Europa.	<p>"Vi har i 52 år stået under USA's vinger og fået beskyttelse via NATO. Der synes jeg, at vi har al mulig grund til at bidrage, når nu vi har muligheden for at kunne betale lidt tilbage. Det har vi både en moralsk og en politisk forpligtelse til, og det påtager vi os gerne."</p> <p>– Ulrik Kragh (V), <i>Folketinget</i>, 2. beh. af B 37, 14. december 2001.</p>
Alliance-argumenter	Overkode der indfanger argumenterne om, at Danmark skal deltage på grund af forskellige alliance aspekter.	
Bred koalition	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at en bred opbakning med mange aktører legitimerer intervention.	Ingen argumentation er fundet, som passer til denne kode.

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
Artikel 5	Koden anvendes, såfremt argumentet baserer sig på, at Danmark legalt er forpligtet til at bidrage på grund af NATO's Artikel 5.	<p>"Der er ganske rigtigt tale om et efter danske forhold meget omfattende bidrag. Men også en helt særlig situation i et helt særligt område. En fuldstændig konsekvent opfølgning af den støtte, som vi med aktivering af NATOs artikel 5 har lovet USA. Det er jeg stolt af. Ord uden handling er ikke denne regerings politik".</p> <p>– Svend Aage Jensby (V), <i>Jyllands-Posten</i>, 14. december 2001.</p>
FN-mandat	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at Danmark kan deltage i interventionen, såfremt der er opbakning fra samtlige permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd og dermed er et udtrykkeligt FN-mandat for dansk deltagelse.	<p>"Det er en klassisk FN-operation baseret på en bredt sammensat international styrke. Opgaven går ud på minerydning, og det er der al mulig grund til at støtte. Desuden er det vigtigt at give den midlertidige regering mulighed for at udøve sin autoritet. Derfor vil vi uden forbehold stemme for regeringens forslag". [sagt om B 45]</p> <p>– Villy Søvnald (SF), <i>Jyllands-Posten</i>, 9. januar 2002.</p>
Humanitære argumenter	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at Danmark skal deltage for at forbedre den humanitære situation i Afghanistan. Argumentet kan omhandle, at Danmark har en moralsk forpligtigelse til at intervenere.	<p>"Formålet er at hjælpe den midlertidige regering i Afghanistan med at opretholde ro og orden og få genopbygget det ødelagte land".</p> <p>– Anders Fogh Rasmussen (V), <i>Politiken</i>, 9. januar 2002.</p>
Demokrati/ Regime-forandring	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at Danmark skal deltage for at fremme demokrati. "	<p>"Og det er rigtigt, fordi verden uden for Afghanistan, og dermed selvfølgelig også Danmark, har en interesse i, at der i Afghanistan bliver opbygget et nyt styre, et nyt samfund, et samfund med ordnede forhold, med demokrati, med mulighed for uddannelse både for mænd og for kvinder.</p> <p>– Helge Adam Møller (KF), <i>Folketinget</i>, 1. beh. af B 45, 8. januar 2002.</p>

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
Signalværdi	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at der skal sendes et signal eller, at der skal ligges pres på Osama bin Laden og/eller på de etablerede terrornetværk i Afghanistan. Argumentationen kan basere sig på, at Danmark skal deltage, da skylden for terrorangrebet på New York og Washington D.C. den 11. september 2001 kan placeres hos Osama bin Laden, al-Qaeda, eller Taleban.	Ingen argumentation er fundet, som passer til denne kode.
Trusselsargumenter	Overkode der indfanger argumenterne, der omhandler, at Danmark skal deltage, da det vil reducere trusler mod stabiliteten i konfliktens nærområde samt/eller sikkerhedspolitiske trusler mod Danmark.	
Trusler mod Danmark	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at dansk deltagelse vil medvirke til at reducere sikkerhedspolitiske trusler mod Danmark. Trussel-argumentationen kan omhandle forskelligartede trusler såsom øget flygtninge, terror, militært angreb på dansk jord, hvor logikken i argumentet er, at interventionen vil mindske/ modarbejde disse trusler. Danmark skal nævnes eksplicit i argumentationen.	<p>"Venstre giver, som vi også gjorde, da vi var i opposition, fuld og utvetydig opbakning til Danmarks deltagelse i krigen mod terror. Vi vil ikke acceptere indskrænkningen i retten til at kunne leve frit i demokrati uden frygt for, hvornår den næste bombe rammer vores samfund. Bin Laden og Al-Qaida truer og fornægter vores ret til at kunne leve frit og trygt."</p> <p>– Ulrik Kragh (V), <i>Folketinget</i>, 1. beh. af B 45, 8. januar 2002.</p>
Regional ustabilitet	Koden anvendes, såfremt der argumenteres ud fra, at Danmark skal deltage for at skabe regional stabilitet. Argumentet kan enten omhandle en frygt for, at konflikten vil sprede sig i regionen eller/og at omfanget af flygtninge vil skabe regional ustabilitet.	Ingen argumentation er fundet, som passer til denne kode.

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
Trusler mod det internationale samfund	Koden anvendes, såfremt der argumenteres ud fra, at dansk deltagelse vil medvirke til at reducere sikkerhedspolitiske trusler mod det internationale samfund.	<p>"Det er en rigtig beslutning, fordi vi danskere jo har en akkurat lige så stor interesse i, et lige så stort behov for og en lige så stor gavn af, at de sidste rester af det terrornetværk, der stadig væk er i Afghanistan i disse dage - jeg tænker på Al-Qaida, talebanstyrkerne, Osama bin Ladens resterende folk - hurtigst muligt ophører med at være en trussel, ikke alene mod beboerne i Afghanistan, men også mod resten af verden."</p> <p>- Helge Adam Møller (KF), <i>Folketinget</i>, 1. beh. af B 37, 13. december 2001.</p>
Regerings-ansvar	Overkode der indfanger argumenterne, der begrundes opbakning til dansk deltagelse ved at italesætte opbakningen som et spørgsmål om ansvar, der følger af regeringsdeltagelse.	
Ansvar som regeringsparti	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for at tilslutningen til et dansk bidrag skyldes, at rollen som regeringsparti forpligter. Argumentationen skal omhandle, at regeringspartiet har et ansvar, men uden at der nødvendigvis defineres et indhold.	Ingen argumentation er fundet, som passer til denne kode.
Ansvar for Danmarks langsigtede interesser	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for at Danmark skal deltage i interventionen, da det vil gavne Danmarks politiske indflydelse og langsigtede sikkerhedspolitiske interesser.	Ingen argumentation er fundet, som passer til denne kode.
Historisk analogi	Overkode der indfanger argumenterne, der anvender historiske analogier til at begrunde dansk deltagelse.	

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
Autoritære regimer	Koden anvendes, såfremt der anvendes analogier til tidligere diktatorer i argumentationen for dansk deltagelse i interventionen.	"Må jeg så sige til hr. Svøndal, der sagde: Hvad fatter gør - altså USA - er altid det rigtige: Ærlig talt, er det en værdig og rimelig måde at karakterisere det land på, som Europa skylder friheden gennem flere verdenskrige, det land, som nu har sat sig som »leading nation« i bekæmpelsen af terrorisme?" - Svend Aage Jensby (V), <i>Folketinget</i> , 1. beh. af B 37, 13. december 2001.
Dansk udenrigspolitik	Koden anvendes, såfremt der anvendes analogier til tidligere dansk udenrigspolitik eller udenrigspolitiske beslutninger i argumentationen for dansk deltagelse i interventionen. Argumentationen kan omhandle, at tidligere danske udenrigspolitiske beslutninger legitimerer dansk deltagelse i interventionen.	Ingen argumentation er fundet, som passer til denne kode.
Kritiske overvejelser	Overkode der indfanger argumenterne, der afspejler kritiske overvejelser omkring proceduren for vedtagelse af eller indholdet i beslutningsforslaget.	
Procedure	Koden anvendes, såfremt der rettes kritik af proceduren vedrørende behandlingen af beslutningsforslaget.	"Hvad er det, der gør, at denne her beslutning, som er en beslutning, der kan komme til at koste danske soldater livet, hvad er årsagen til, at denne her beslutning skal tages på 16 timer i det her Folketing, at den som sædvanlig - det, som vi kritiserede den gamle regering for - skal køres igennem uden reel udvalgsbehandling, fordi vi ved, at de svar, vi kan få på denne korte tid, bare vil blive overfladesvar; vi vil ikke have nogen mulighed for at gå i dybden." - Søren Søndergaard (EL), <i>Folketinget</i> , 1. beh. af B 37, 13. december 2001.
Manglende erfaringer	Koden anvendes, såfremt beslutningstagerne konstaterer, at de mangler udenrigspolitisk erfaring eller et bedre grundlag for at kunne træffe beslutninger om dansk deltagelse.	Ingen argumentation er fundet, som passer til denne kode.

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
Militær-humanitær balance	Koden anvendes, såfremt det kritiseres, at Danmark vægter den militære indsats på bekostning af humanitær indsats.	<p>"Nu har regeringen lagt meget vægt på den militære hardcoreløsning i forhold til dansk deltagelse i Afghanistan-konflikten. Det kan blive meget dyrt. Selv om vi støtter, havde vi nok vægtet et bidrag med et mere humanitært tilskud"</p> <p>– Per Kaalund (S), <i>Jyllands-Posten</i>, 8. december 2001.</p>
USA- FN balance	Koden anvendes, såfremt det kritiseres, at Danmark vægter relationen til USA på bekostning af FN.	<p>"Det er fuldstændig ubegribeligt, at den nye regering siger ja til at bidrage med danske soldater og jagerfly i krigen mod Afghanistan under amerikansk kommando. Man bør lave en styrke under FN, der sørger for genopbygningen og stabiliteten i Afghanistan".</p> <p>– Villy Søvndal (SF), <i>B.T.</i>, 14. december 2001.</p>
Imod	Koden anvendes, såfremt der argumenteres imod dansk deltagelse.	<p>"Dette fører ikke til, at man får mere stabilitet i landet. FN burde ind nu og overtage det fredsbevarende arbejde i Afghanistan. Det kunne vi have støttet. Dette vil vi stemme imod".</p> <p>– Holger K. Nielsen (SF), <i>Berlingske</i>, 14. december 2001.</p>

Case-koder dvs. koder, der knytter sig partier/personer, men ikke tematikker i argumenterne. Der kodes kun såfremt, at der forekommer et direkte citat fra et af partierne eller dets medlemmer, hvormed henvisninger uden et citat fra et af partierne ikke kodes.

Regering

- Venstre (V)
 - Statsminister: Anders Fogh Rasmussen
 - Forsvarsminister: Svend Aage Jensby
- Konservative Folkeparti (KF)
 - Udenrigsminister: Per Stig Møller

Opposition

- Socialdemokratiet (S)
- Socialistisk Folkeparti (SF)
- Dansk Folkeparti (DF)
- Kristeligt Folkeparti (KRF)
- Radikale Venstre (R)
- Enhedslisten (EL)

SR som regering (kun relevant for kodning af UPN)

Regering

- Socialdemokratiet (S)
 - Statsminister: Poul Nyrup Rasmussen
 - Udenrigsminister: Mogens Lykketoft
 - Forsvarsminister: Jan Trøjborg
- Radikale Venstre (R)

Opposition

- Socialistisk Folkeparti (SF)
- Dansk Folkeparti (DF)
- Kristeligt Folkeparti (KRF)
- Enhedslisten (EL)
- Konservative Folkeparti (KF)
- Venstre (V)
- Centrum-Demokraterne (CD)

Bilag 3

Irak

Kodeskema med eksempler på argumenter, der udløser en kodning.

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
USA	Overkode der indfanger argumenterne om, at Danmark skal deltage på grund af hensyn til USA eller forholdet til USA.	
Solidaritet	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at Danmark skal deltage for at udtrykke og vise støtte til USA. Argumentationen kan basere sig på, at Danmark skal vise konkret og fuld opbakning til USA.	<p>"Vi må vise vores solidaritet med de lande, der vil ofre deres egne soldater for at få bugt med Saddam Husseins rædselsregime. Det ville være for frelst bare at læne sig tilbage i stolen og lade de andre ordne det".</p> <p>– Peter Skaarup (DF), <i>Politiken</i>, 12. marts 2003.</p>
Anmodning	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at Danmark skal bidrage, fordi der foreligger en anmodning herom fra USA.	<p>"Der er ikke planer om yderligere bidrag. Bidraget er passende og opfylder et stærkt ønske fra amerikansk side".</p> <p>– Anders Fogh Rasmussen (V), <i>Jyllands-Posten</i>, 25. marts 2003.</p>
Tilbagebetaling	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for dansk deltagelse, fordi interventionen giver Danmark mulighed for at tilbagebetale noget af USA's indsats i at beskytte Danmark og Europa.	<p>"Jeg synes, at vi skylder dem noget, og når vi så samtidig kan hjælpe den irakiske befolkning, er jeg stolt og glad over, at jeg er allieret med dem."</p> <p>– Helge Adam Møller (KF), <i>Folketinget</i>, 2. beh. af B 118, 21. marts 2003.</p>
Alliance-argumenter	Overkode der indfanger argumenterne om, at Danmark skal deltage på grund af forskellige alliance aspekter.	

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
Bred koalition	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at en bred opbakning med mange aktører legitimerer intervention.	<p>"Med beslutningen om aktiv deltagelse i den militære aktion er Danmark tværtimod med i en bred europæisk støtte til USA. Foruden Storbritannien støtter også Spanien, Italien, Holland og Portugal samt praktisk talt alle de øst- og centraleuropæiske lande aktionen. I det nye EU med 25 lande er det over halvdelen af medlemmerne, som støtter den amerikansk ledede koalition på den ene eller den anden måde. Hvis det er et sidespor, så må man i hvert fald sige, at det er stort og bredt og stærkt trafikeret."</p> <p>– Anders Fogh Rasmussen (V), <i>Berlingske</i>, 26. marts 2003.</p>
FN blokeret	Koden anvendes, såfremt der <i>eksplicit</i> argumenteres for, at en blokering/vetonedlæggelse i Sikkerhedsrådet legitimerer en multinational intervention.	<p>"Derfor har vi altså sagt, at når FN-samarbejdet, Sikkerhedsrådet er blokeret på den måde, som det er, må de lande, der er rede til at tage et ansvar for at gennemføre de resolutioner, altså gå ind og tage det ansvar, for de resolutioner er der jo."</p> <p>– Jens Rohde (V), <i>Folketinget</i>, 2. beh. af B 118, 21. marts 2003.</p>
Koalition IS (Internationalt samfund)	Koden anvendes, såfremt koalitionen italesættes som handlende på vegne af/udtryk for det internationale samfund. Der argumenteres for, at koalitionen har en forpligtigelse til at opretholde og sikre menneskerettighederne samt overholdelse af FN-pagten.	<p>"Hvis der kun var tale om tomme trusler, ville man for alvor undergrave FN's og Sikkerhedsrådets troværdighed. Vi ville sætte FN's mulighed for at fastholde rollen som det centrale omdrejningspunkt i den internationale retsorden over styr, hvis vi i stedet fortsat lod stå til."</p> <p>– Per Stig Møller (KF), <i>Politiken</i>, 20. marts 2003.</p>

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
FN-mandat	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at Danmark kan deltage i interventionen, såfremt der er opbakning fra samtlige permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd og dermed er et udtrykkeligt FN-mandat for dansk deltagelse.	"Et veto betyder, at der ikke er nogen beslutning, og Danmark har sagt, at vores tilsagn til amerikanerne er betinget af en FN-beslutning". – Per Stig Møller (KF), <i>Jyllands-Posten</i> , 12. marts 2003.
Folkeretlige argumenter	Overkode der indfanger argumenterne om, hvorvidt et FN-mandat er nødvendig for en intervention.	
Tidligere resolution	Koden anvendes, såfremt tidligere FN-resolutioner eller vedtægter tolkes/ fremstilles som legitimerende for intervention, uanset aktuel opbakning i Sikkerhedsrådet.	"Vi har hele tiden sagt, at en krig skal være forankret i FN. Det mener jeg helt klart, at den er via resolution 1441. Juraen er god nok, og på et eller andet tidspunkt må man vælge side". – Gitte Seeberg (KF), <i>Information</i> , 18. marts 2003.
Lovlig intervention	Koden anvendes, såfremt at argumenterne for en intervention baserer sig på, at interventionen stemmer overens med folkeretten, er FN-forankret, har juridisk grundlag eller italesættes som lovlig. (En tidligere FN-resolution, et FN-mandat eller enighed blandt de permanente medlemmer i Sikkerhedsrådet må <i>ikke</i> nævnes eksplicit argumentet, så anvendes koderne "FN-mandat" eller "Tidligere Resolution")	"Det sker med en klar FN-forankring - nemlig på grundlag af Sikkerhedsrådets egne resolutioner, der indeholder en klar bemyndigelse til magtanvendelse. Regeringen har taget en beslutning, som den finder rigtig både juridisk, politisk og moralsk." – Per Stig Møller (KF), <i>Politiken</i> , 20. marts 2003.
Humanitære argumenter	Koden anvendes såfremt, der argumenteres for, at Danmark skal deltage for at forbedre den humanitære situation i Irak. Argumentet kan omhandle, at Danmark har en moralsk forpligtigelse til at intervenere.	"Synes hr. Frank Jensen, at en principiel debat om, at FN giver accept på et angreb på en frygtelig diktator, er vigtigere, end at sumpfolket i syd og kurderne i nord reddes fra Saddam Husseins massakrer? Har vi virkelig tid og moralsk råd til at stå her og diskutere sådanne ting, mens det irakiske folk lider under Saddam Hussein?" – Inger Støjberg (V), <i>Folketinget</i> , 2. beh. af B 118, 21. marts 2003.

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
Demokrati/ Regi-me-forandring	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at Danmark skal deltage for at fremme demokrati. Argumentationen skal indeholde en tydelig italesættelse af at udbredelse af demokrati er ønskværdigt.	"I konflikten mellem diktatur og demokrati, da må man vælge side. Vi skal vælge demokratiet". – Anders Fogh Rasmussen (V), <i>Jyllands-Posten</i> , 17. marts 2003.
Signalværdi	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at Danmark skal deltage, da Saddam Hussein for længe har negligeret FN, hvilket gør en intervention legitim for at vise handlekraft. Argumentet skal italesætte at et pres på Saddam Hussein er ønskværdigt eller at interventionen skyldes Saddam Husseins handlinger.	"Det er tydeligt for enhver, at man forsøger med diplomatiet en sidste gang. Men det er klart, at vi er helt inde i slutspillet. Det handler nu om dage, men det er stadig helt åbent, hvordan det ender. Derfor skal vi også fra dansk side holde alle muligheder åbne for at kunne lægge et maksimalt pres på Irak". - Troels Lund Poulsen (V), <i>Jyllands-Posten</i> , 17. marts 2003.
Trussels-argumenter	Overkode der indfanger argumenterne, der omhandler, at Danmark skal deltage, da det vil reducere trusler mod stabiliteten i konfliktens nærområde samt/eller sikkerhedspolitiske trusler mod Danmark	
Trusler mod Danmark	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for, at dansk deltagelse vil medvirke til at reducere sikkerhedspolitiske trusler mod Danmark. Trussel-argumentationen kan omhandle forskelligartede trusler såsom øget flygtninge, terror, militært angreb på dansk jord, hvor logikken i argumentet er, at interventionen vil mindske/ modarbejde disse trusler. Danmark skal nævnes eksplicit i argumentationen.	"Truslen fra masseødelæggelsesvåben i hænderne på hensynsløse terrornetværk og kyniske diktatorer er reel. Jeg ønsker ikke at skræmme, men blot sætte visse forhold i perspektiv og give dem de rette proportioner. Vi må naturligvis - også i Europa - beskytte os selv. Men for at kunne gøre det må vi tilpasse vores sikkerhedspolitiske tankesæt og den tilhørende forsvarspolitiske værktøjskasse." – Svend Aage Jensby (V), <i>Jyllands-Posten</i> , 18. marts 2003.

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
Regional ustabilitet	Koden anvendes, såfremt der argumenteres ud fra, at Danmark skal deltage for at skabe regional stabilitet. Argumentet kan enten omhandle en frygt for, at konflikten vil sprede sig i regionen eller/og at omfanget af flygtninge vil skabe regional ustabilitet.	<p>"Man må gøre sig klart, hvad konsekvenserne ville være, hvis vi ikke gjorde noget og lod Saddam Hussein slippe af sted med at holde FN's Sikkerhedsråd og det internationale samfund for nar. [...] han ville blive en endnu farligere mand. Han ville slippe af sted med at beholde og videreudvikle sine masseødelæggelsesvåben, der er ødelæggende for stabiliteten i regionen."</p> <p>– Per Stig Møller (KF), <i>Politiken</i>, 20. marts 2003.</p>
Trusler mod det internationale samfund	Koden anvendes, såfremt der argumenteres ud fra, at dansk deltagelse vil medvirke til at reducere sikkerhedspolitiske trusler mod det internationale samfund.	<p>"Det er forkert at lade diktatorer ignorere verdenssamfundets krav om afvæbning. Det er forkert at lade Saddam Hussein fortsætte sin oprustning med masseødelæggelsesvåben, med den risiko som det giver for hele verden."</p> <p>– Ulrik Kragh (V), <i>Berlingske Tidende</i>, 20. marts 2003.</p>
Regeringsansvar	Overkode der indfanger argumenterne, der begrundes opbakning til dansk deltagelse ved at italesætte opbakningen som et spørgsmål om ansvar, der følger af regeringsdeltagelse.	
Ansvar som regeringsparti	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for at tilslutningen til et dansk bidrag skyldes, at rollen som regeringsparti forpligter. Argumentationen skal omhandle, at regeringspartiet har et ansvar, men uden at der nødvendigvis defineres et indhold.	Ingen argumentation er fundet, som passer til denne kode.

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
Ansvar for Danmarks langsigtede interesser	Koden anvendes, såfremt der argumenteres for at Danmark skal deltage i interventionen, da det vil gavne Danmarks langsigtede sikkerhedspolitiske interesser.	<p>"Jeg er ikke overrasket over meningsmålinger med et flertal imod krig. Vi er bare kommet dertil, hvor chancen for at undgå den kun er teoretisk, og så kommer man til den streg, hvor man som politiker er nødt til at gøre regnebrættet op. Også selv om man må træffe en beslutning, der i nuet er upopulær. Her må man varetage landets langsigtede interesser".</p> <p>– Anders Fogh Rasmussen (V), <i>Politiken</i>, 19. marts 2003.</p>
Historisk analogi	Overkode der indfanger argumenterne, der anvender historiske analogier til at begrunde dansk deltagelse.	
Autoritære regimer	Koden anvendes, såfremt der anvendes analogier til tidligere diktatorer i argumentationen for dansk deltagelse i interventionen.	<p>"Det ligner et gensyn med Chamberlains fred anno 1938, det blinde øje, den nemme løsning. [...] Langt, langt de fleste mennesker nærer heldigvis en instinktiv uvilje mod krig. Alligevel kan der være tidspunkter, hvor det er nødvendigt at gribe til handling."</p> <p>– Brian Mikkelsen (KF), <i>Jyllands-Posten</i>, 14. marts 2003.</p>
Dansk udenrigspolitik	Koden anvendes, såfremt der anvendes analogier til tidligere dansk udenrigspolitik eller udenrigspolitiske beslutninger i argumentationen for dansk deltagelse i interventionen. Argumentationen kan omhandle, at tidligere danske udenrigspolitiske beslutninger legitimerer dansk deltagelse i interventionen.	<p>"Hvis der var et juridisk grundlag i 1998 - så er det også nu".</p> <p>– Anders Fogh Rasmussen (V), <i>Jyllands-Posten</i>, 17. marts 2003.</p>
Kritiske overvejelser	Overkode der indfanger argumenterne, der afspejler kritiske overvejelser omkring proceduren eller indholdet i beslutningsforslaget.	

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
Procedure	Koden anvendes, såfremt der rettes kritik af proceduren vedrørende behandlingen af beslutningsforslaget.	<p>"Der er stillet mange spørgsmål, og der er givet svar på spørgsmålene, men jeg kan forsikre, at svarene ikke har den kvalitet, som spørgsmålene har. Det er en brøkdelen af svarene, der kan kaldes egentlige svar. Det er det mest skandaløse arbejde, jeg har oplevet fra nogen regering, mens jeg har siddet her i Folketinget." "</p> <p>– Holger K. Nielsen (SF), <i>Folketinget</i>, 2. beh. af B 118, 21. marts 2003.</p>
Manglende erfaring	Koden anvendes, såfremt beslutningstagerne konstaterer, at de mangler udenrigspolitisk erfaring eller et bedre grundlag for at kunne træffe beslutninger om dansk deltagelse.	Ingen argumentation er fundet, som passer til denne kode
Indenrigspolitisk konsensus	Koden anvendes, såfremt det kritiseres at Danmarks deltagelse i interventionen ikke beror på bred politisk opbakning i Folketinget.	<p>"Der skal ikke sendes danske soldater i krig uden bred politisk opbakning og uden bred folkelig opbakning og uden et FN-mandat. Så enkelt er det."</p> <p>– Mogens Lykketoft (S), <i>Berlingske</i>, 13. marts 2003.</p>
Militær-humanitær balance	Koden anvendes, såfremt det kritiseres, at Danmark vægter den militære indsats på bekostning af humanitær indsats.	<p>"Danmark kunne have spillet en anden rolle. Det kunne vi have gjort ved at holde fast i FN-sporet, og da amerikanerne ikke ville det og ville i krig, kunne vi have placeret os dér, hvor vi sammen med de nordiske lande kunne have fundet frem til et bidrag fra dansk side, som var et andet end et militært bidrag, men kunne være et humanitært bidrag."</p> <p>– Frank Jensen (S), <i>Folketinget</i>, 1. beh. af B 118, 19. marts 2003.</p>

Kodenavn	Beskrivelse af koden	Eksempler på kodning
USA-FN balance	Koden anvendes, såfremt det kritiseres, at Danmark vægter relationen til USA på bekostning af FN.	<p>"Det vil være et brud med mange års tradition for et solidt FN-engagement i dansk udenrigspolitik, hvis Danmark vælger at tilslutte sig en amerikansk ledet krig. Det vil i givet fald koste regeringen hård kritik og en skarp tone i udenrigspolitiske spørgsmål fremover".</p> <p>- Niels Helveg Petersen (R), <i>Kristeligt Dagblad</i>, 15. marts 2003.</p>
Imod	Koden anvendes, såfremt der argumenteres imod dansk deltagelse.	<p>"Jeg synes ikke, at det er i orden at gå i krig. Uanset om man har 90 pct. af befolkningens opbakning til at gå i krig, så mener jeg ikke, at det er i orden. Jeg mener ikke, at det er i orden at gribe til våben for at sikre sig en ret over olieressourcer - uanset hvor stort et flertal man kan få til at bakke op."</p> <p>- Pernille Rosenkrantz-Theil (EL), <i>Berlingske</i>, 19. marts 2003.</p>

Case-koder dvs. koder, der knytter sig partier/personer, men ikke tematikker i argumenterne. Der kodes kun såfremt, at der forekommer et direkte citat fra et af partierne eller dets medlemmer, hvormed henvisninger uden et citat fra et af partierne ikke kodes.

Regering

- Venstre (V)
 - Statsminister: Anders Fogh Rasmussen
 - Forsvarsminister: Svend Aage Jensen
- Konservative Folkeparti (KF)
 - Udenrigsminister: Per Stig Møller

Opposition

- Socialdemokratiet (S)
- Socialistisk Folkeparti (SF)
- Dansk Folkeparti (DF)
- Kristeligt Folkeparti (KRF)
- Radikale Venstre (R)
- Enhedslisten (EL)

Mønstre og
udviklingslinjer i
Danmarks militære
engagement
1945-2018

CLARA LYNGHOLM MORTENSEN
OG ANDERS WIVEL

Indhold

Introduktion	544
Danmarks militære engagement: Mål, omfang og institutionel ramme	546
Den historiske baggrund for Danmarks militære engagement	546
Danmarks militære engagement 1945-1989	547
Danmarks militære engagement 1990-2018	551
Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement	563
Konklusion	572
Kilder og litteratur	573
Publiceret kildemateriale	573
Litteraturliste	574
Appendiks: Oversigt over dansk militært engagement i internationale operationer siden 1945	578
Oversigtens elementer	578

Introduktion¹

Danmarks militære engagement har siden den kolde krigs afslutning undergået væsentlige forandringer. Det gælder både *omfanget* af det militære engagement, *målene* for engagementet og det militære engagements *institutionelle indlejring*. Samtidig bygger de seneste årtiers militære engagement videre på elementer af Danmarks militære engagement under den kolde krig. Formålet med denne fremstilling er at afdække mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018 for på den måde at identificere de væsentligste træk af kontinuitet og forandring i Danmarks militære engagement.

Fremstillingen bidrager til udredningen om Danmarks militære engagement, hvis formål er at beskrive og analysere "det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak med henblik på at kortlægge baggrunden for de politiske beslutninger om dansk deltagelse og sikre en retvisende beskrivelse og læring for eftertiden".² Udredningen præsenterer en historisk rekonstruktion og analyse af de historiske forløb op til Folketingets beslutninger om at engagere Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak og uddrager på den baggrund efterfølgende en lære for eftertiden.³ Konkret bidrager denne fremstilling til at sætte de tre militære engagementer, som der fokuseres på i udredningen, ind i en historisk sammenhæng. Dybdestudier af beslutningsprocesserne i forbindelse med de enkelte krige er en forudsætning for at kunne beskrive de komplekse og ustrukturerede forløb, der leder op til et militært engagement og dermed

1 En stor tak til Peter Viggo Jakobsen og Jens Ringsmose for kommentarer til et tidligere udkast til skemaet i appendiks og tak til Sebastian Marker Westh for udarbejdelse af kort.

2 Justitsministeriet 2016, "Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan", 25. maj 2016.

3 Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig?*, kapitel 1.

opfylde udredningens kommissorium.⁴ Samtidig er et blik for den historiske sammenhæng, som den enkelte konflikt indskriver sig i, afgørende både for at kunne forstå den enkelte beslutning, og hvad vi kan lære af den med henblik på fremtidige beslutningsprocesser.⁵ Det skyldes, at uden sammenligningsgrundlag fremstår de fleste beslutninger som unikke. Fremstillingen bidrager derfor med en præsentation og analyse af den første samlede oversigt over dansk militært engagement siden 1945. Oversigten indeholder Forsvarets udsendelser i perioden 1945 til juni 2018, herunder geografisk placering og tidsperiode med dansk deltagelse, antal danske udsendelser, institutionel indlejring samt dansk og internationalt retsgrundlag (se appendiks).

Analysen af de lange linjer i Danmarks militære engagement har hidtil været begrænset af, at data om danske militære engagementer ikke fandtes i én samlet fremstilling, men skulle findes spredt i blandt andet folketingsbeslutninger om de enkelte militære engagementer, forsvarsministerens årlige redegørelser og andre publikationer fra Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet samt en række forskningspublikationer og oplysninger fra bl.a. FN- og NATO-hjemmesider. Med præsentationen af denne samlede fremstilling skabes der i tillæg til den direkte værdi for udredningens analyser også et grundlag for fremtidige studier af Danmarks militære engagementer, ligesom fremstillingen bidrager til et mere solidt grundlag for den offentlige debat om Danmarks militære engagement i dag og i fremtiden.

4 Se også argumentationen for, hvorfor kvalitative case studier ofte er en hensigtsmæssig analysestrategi i studiet af international politik i Bennett og Elman 2007, *Case study methods in the international relations subfield*, s. 170-195.

5 For en diskussion af mulighederne for og perspektiverne i at kombinere studiet af den enkelte case med analyser af generelle udviklinger og mønstre, se Levy 2008, *Case studies: Types, designs, and logics of inference*, s. 1-18.

Danmarks militære engagement: Mål, omfang og institutionel ramme

Vi definerer Danmarks militære engagement som aktiv anvendelse af Forsvaret i udenrigspolitikken uden for Danmarks grænser.⁶ Det militære engagement er en del af militærpolitikken defineret som den del af udenrigspolitikken, der omhandler "the use of military power to uphold defence and security policies".⁷ Det militære engagement kan på den baggrund forstås som den del af militærpolitikken, hvor det danske forsvar anvendes til at forfølge udenrigspolitiske mål, der rækker ud over forsvaret af det nationale danske territorium.⁸ I denne fremstilling fokuseres på udsendelsen af Forsvarets personel.

Den historiske baggrund for Danmarks militære engagement

Historisk har Danmarks militære engagement varieret med Danmarks relative magt og de internationale rammebetingelser. Fra 1300-tallet og frem til begyndelsen af 1600-tallet var Danmark den dominerende flådemagt i Østersøen, og "[k]rig var et legitimt middel i den dynastiske politik".⁹ Op gennem 1600- og 1700-tallet mistede Danmark sin position som Nordens førende magt, og hæren blev i højere grad et middel til dansk forsvar og overlevelse i en række konflikter og krige med Sverige. Anvendelsen af militære midler blev i stigende grad knyttet til forsvaret af det nationale territorium; en udvikling, der forstærkedes af både den gradvise "territorielle krympning af riget" fra 1600-tallet og frem,¹⁰ og af fremvæksten af nationalismen i 1800-tallet, der forstærkede fokus på forsvaret af den nationale suverænitet.¹¹ De militærpolitiske

6 Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig?*, kapitel 2.

7 Rickli 2008, European small states' military policies after the Cold War: from territorial to niche strategies, s. 7.

8 Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig?*, kapitel 2.

9 Heurlin 2007, Forsvar og sikkerhed i Norden: Ligheder og forskelle hos de nordiske lande, s. 19.

10 Petersen 2005, Danmark som international aktør 705-2005.

11 Se bl.a. diskussionen i Østergaard 2000, Danish national identity: between multinational heritage and small state nationalism.

overvejelser handlede ikke om internationalt militært engagement, men om hvorvidt man skulle satse på et landsomfattende territorielt forsvar eller blot et forsvar af hovedstaden.¹²

Nederlaget til Preussen og Østrig i anden slesvigske krig i 1864 betød, at Danmarks territorium blev reduceret med en tredjedel, og den danske krone tabte hertugdømmerne Slesvig, Holsten og Lauenborg. De danske beslutningstagere betragtede nu Danmark som en småstat, der sjældent kunne varetage sine interesser effektivt gennem anvendelsen af militære midler og derfor måtte søge diplomatiske frem for militære løsninger på internationale konflikter.¹³ Danmark var i denne optik chanceløs i en militær konflikt mod en stormagt og ville uanset forsvarsbudgettet ikke længere kunne opnå en militær styrke af afgørende betydning i en stormagtskonfrontation.¹⁴ Mens Danmarks position i første verdenskrig bedst kan karakteriseres som en væbnet neutralitet kombineret med aktivt diplomati, så betød voldsomme nedskæringer i forsvarsbudgettet i 1930'erne, at Danmark ved indgangen til anden verdenskrig stod langt svagere militært.¹⁵

Danmarks militære engagement 1945-1989

Danmark stod ved anden verdenskrigs afslutning med et "ikke eksisterende" militært forsvar,¹⁶ og tiden frem til Danmarks NATO-medlemskab i 1949 var "præget af uklarhed om forsvarsopgaven på længere sigt og om forsvarets internationale ramme."¹⁷ Forsvaret fokuserede på at bidrage til at imødegå de sikkerhedsudfordringer, der fulgte i kølvandet af krigens afslutning, herunder

12 Heurlin 2007, Forsvar og sikkerhed i Norden: Ligheder og forskelle hos de nordiske lande, s. 19.

13 Wivel 2014, Still Living in the Shadow of 1864? Danish Foreign Policy Doctrines and the Origins of Denmark's Pragmatic Activism.

14 Olesen 2014, Dansk udenrigspolitik i skyggen af katastrofen, s. 65.

15 Rasmussen 2005, 'What's the use of it?': Danish strategic culture and the utility of armed force, s. 67-89.

16 Heurlin 2017, Danmark: Et land under indflydelse, s. 10.

17 Petersen 2011, Forsvarspolitik, s. 276.

bevogtning af grænser og tyske flygtningelejre samt fra 1946 overtagelse af Bornholm efter den sovjetiske tilbagetrækning.

Allerede fra 1947 bidrog Danmark imidlertid til afmilitariseringen og stabiliseringen af Tyskland gennem udstationering af den Danske Brigade i Sydslesvig til den britiske besættelseszone.¹⁸ Danmarks første militære engagement efter anden verdenskrig var dermed en realitet endnu før vedtagelsen af lov om forsvarrets øverste ledelse i 1950, der etablerede et samlet forsvarsministerium og en samlet forsvarsledelse under forsvarschefen samt et nyt selvstændigt flyvevåben, og de efterfølgende organisations- og personellove fra 1951.¹⁹ Det militære engagement i Tyskland var en udløber af et løfte om 10.000-11.500 danske soldater i bidrag til besættelsen af Tyskland efter krigen afgivet af formanden for Det Danske Råd i London John Christmas Møller inden befrielsen.²⁰ I den endelige aftale mellem Danmark og Storbritannien i foråret 1947 var det danske bidrag dog, efter forhandlinger med udgangspunkt i danske bekymringer om omkostningerne i forbindelse med bidraget, reduceret til en brigade på 4.200 soldater, et antal der blev reduceret i de efterfølgende forlængelser af aftalen, der varede frem til 1958. Fra 1952 bestod det danske bidrag således af 1.500 mand.

Fra 1948 bidrog Danmark til United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) i Mellemøsten, FN's første udsendelse af observatører, og den første af 12 fredsbevarende operationer i regi af FN, som Danmark bidrog til i perioden 1948-1989 (tabel 1).²¹

18 Nielsen, Moosmann og Asmussen 1997, *Den danske Brigade/Det Danske Kommando i Tyskland 1947-1958*.

19 Petersen 2011, Forsvarspolitik, s. 276.

20 Mariager 2011, Danske Brigade i Sydslesvig. Se også Nielsen 1997, De politiske forudsætninger for DEN DANSKE BRIGADE's udsendelse.

21 Vi anvender her Peter Brückners definition, hvor fredsbevarende operationer defineres som et "redskab for FN til løsning og forebyggelse af konflikter", som både omfatter "observatørmissioner, dvs. udsendelse af ubevæbnede observatører til overvågning af en situation" og "forskellige former for fredsbevarende missioner", der tjener "til overvågning af en våbenhvile eller som stødpude mellem stridende parter efter en våbenhvile eller fredsafslutning", se Brückner 2018, *Fredsbevarende operationer*.

Tabel 1 Danmarks militære engagement 1945-1989²²

Operationens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag (antal udsendelser i perioden)	Regi
Den Danske Brigade i Tyskland (senere den Danske Kommando i Tyskland)	Jever-området og senere Itzehoe (1947-1958)	Ca. 45.000	Koalition (den britiske besættelses-zone i Vesttyskland)
United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO)	Mellemøsten (1948-)	Antal er ikke opgjort (554 i 1958-2003 som FN-observatører).	FN
United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP)	Kashmir (1949-2008)	567 (FN-observatører).	FN
United Nations Emergency Force (UNEF I)	Gaza og Suez (1956-1967)	Ca. 11.000 (fredsbevarende soldater).	FN
United Nations Observation Group In Lebanon (UNOGIL)	Libanon (1958)	6 (FN-observatører).	FN
United Nations Operation in the Congo (ONUC)	Den Demokratiske Republik Congo (1960-1964)	Ca. 1000 (hovedsageligt logistisk og teknisk personel).	FN
United Nations Yemen Observation Mission (UNYOM)	Yemen (1963-1964)	11 (FN-observatører).	FN
United Nations Forces in Cyprus (UNFICYP)	Cypern (1964-1994)	Ca. 23.346 (fredsbevarende soldater og FN-observatører).	FN
United Nations India-Pakistan Observation Mission (UNIPOM)	Indien og Pakistan (1965-1966)	4 (FN-observatører).	FN
United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF)	Golan-højderne (1974)	4 (FN-observatører, som blev flyttet fra operation UNTSO).	FN
United Nations Good Office Mission in Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP)	Afghanistan (1988-1990)	8 (FN-observatører).	FN

²² For kilder til tabellens oplysninger samt internationalt og dansk retsgrundlag se appendiks.

Operationens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag (antal udsendelser i perioden)	Regi
United Nations Iran-Iraq Military Observer Group (UNIIMOG)	Irak og Iran (1988-1991)	40 (FN-observatører).	FN
United Nations Transition Assistance Group (UNTAG)	Namibia (1989-1990)	Ca. 258 (hovedsageligt organisering af transport og post).	FN

Fra 1949 (til 2008) bidrog Danmark til FN-missionen i Kashmir mellem Pakistan og Indien. Ligesom i forbindelse med UNTSO bidrog Danmark med ubevæbnede observatører.²³ Fra 1956-1967 bidrog Danmark til United Nations Emergency Force i Gaza og Suez (UNEF I), FN's første fredsbevarende styrke nogensinde. Mens de tidligere fredsbevarende operationer kun omfattede ubevæbnede observatører, så var soldaterne her bevæbnede, dog med det formål kun at bruge våbenmagt i selvforsvar. Danmark bidrog efterfølgende til den fredsbevarende FN-mission på Cypern, United Nations Forces in Cyprus (UNFICYP) fra 1964-1994. FN missionerne i Gaza og Suez (UNEF 1) samt på Cypern (UNFICYP) udgjorde kold krigs-periodens to store fredsbevarende FN-missioner, hvor Danmark bidrog med henholdsvis ca. 11.000 og over 23.000 soldater og observatører. Derudover bidrog Danmark i perioden til observatør-missioner i Libanon (1958), Yemen (1963-64), Indien og Pakistan (1965-66), Golan-højderne (1974), Afghanistan (1988-90) samt Irak og Iran (1988-91), mens man bidrog med logistisk og teknisk personel i forbindelse med FN-missioner i Den Demokratiske Republik Congo (1960-64) og i Namibia (1989-90).

Danmarks militære engagement ud over det nationale forsvar foregik i perioden 1948-1989 eksklusivt i FN-regi. Udgifterne til de danske FN-bidrag indgik ikke i forsvarsbudgettet og FN-soldaterne var typisk frivillige. Der var således ingen økonomisk belastning og stort set ingen personelbelastning i forhold til det nationale forsvar og NATO-samarbejdet. Alle danske bidrag havde udgangs-

23 Nielsen, Pyndiah og Fridberg 2013, *Verdensfredens vogtere: Det Danske Forsvars Indsats I FN's Fredsbevarende Operationer*, s. 8.

punkt i en specifik FN-resolution, og med undtagelse af UNOC i Congo, hvor Danmark primært bidrog med logistisk og teknisk personel, var alle fredsbevarende operationer med dansk deltagelse karakteriseret ved upartiskhed, samtykke fra de stridende parter og ikke-brug af våbenmagt.²⁴ I perioden 1948 til 1989 bidrog Danmark med tre undtagelser til alle FN's fredsbevarende operationer, og danske soldater udgjorde syv procent af alle udsendte FN-soldater i perioden.²⁵

Danmarks militære engagement 1990-2018

Danmarks forsvar afspejlede ved den kolde krigs afslutning det trusselsbillede, som havde defineret dansk sikkerhedspolitik siden slutningen af 1940'erne. Der var tale om et territorialforsvar og et mobiliseringsforsvar. Formålet var at forsvare det danske territorium og midlerne var medlemskab af NATO kombineret med et nationalt mobiliseringsforsvar, der bestod af professionelle officerer kombineret med værnepligtige, der blev uddannet og senere genindkaldt til øvelser og videreuddannelse med henblik på, at de kunne blive mobiliseret i tilfælde af en konkret trussel mod Danmark.

Fra første halvdel af 1990'erne indledte Danmark en omlægning af det danske forsvar hen imod et forsvar velegnet til at bidrage til internationale militære operationer. Folketingsbeslutning B 1 af 25. november 1993 om oprettelse af den Danske Internationale Brigade var et væsentligt politisk signal, selv om den fik lille operativ betydning.²⁶ De efterfølgende forsvarsforlig i 1995 og 1999 fastholdt forswarets grundstruktur fra den kolde krig med et mobiliseringsbaseret territorialforsvar. Dog prioriterede forligene den internationale indsats gennem indkøb af materiel og forøgelse af budgetandelen afsat til den internationale indsats.²⁷

24 Jakobsen 2011, *Fredsbevarende operationer*, s. 287.

25 Jakobsen og Kjærsgaard 2017, *Den danske FN-aktivismes storhed og fald 1945-2016*, s. 386.

26 Se diskussionen i Ringsmose og Rynning 2017, *Rutsjebane: udsving og udfordringer i Danmarks NATO-aktivisme*, s. 407-408.

27 Forsvarsministeriet 1995, "Aftale om forswarets ordning 1995-1999", 8. december 1995; Forsvarsministeriet 1999, "Aftale om forswarets ordning 2000-2004", 26. maj 1999.

Med forsvarsforliget i 2004 igangsatte forligspartierne derimod en grundlæggende omstrukturering af det danske forsvar, hvor Danmark reelt opgav territorialforsvaret til fordel for "en mindre, fleksibel og deployerbar styrke efter amerikansk forbillede, der var velegnet til operationer 'out of area'."²⁸ Omlægningen blev finansieret af besparelser på mobiliseringsforsvaret samt en relativt lav "fredsdividende", hvor Danmark reducerede sine forsvarsudgifter mindre end gennemsnittet af NATO-medlemslande.²⁹ De efterfølgende to forsvarsforlig fulgte samme kurs, om end der i stigende grad var en spænding mellem de økonomiske rammevilkår i form af besparelser og de politiske ambitioner om engagement, mens forsvarsforliget i 2018 tilførte forsvaret nye midler, men samtidig rettede et større fokus mod nærområdet.³⁰

Omlægningen af det danske forsvar afspejler udviklingen af Danmarks militære engagement siden 1990, hvor der er sket en voldsom stigning i omfanget af Danmarks militære engagement, og dette engagement samtidig har fået en central placering i den danske forsvarsordning.³¹ Det danske forsvar udsendte i årene 1945-1989 personel til 13 internationale operationer, mens Danmark i perioden 1990 til 2018 valgte at bidrage til 76 militære ope-

28 Rahbek-Clemmensen 2017, Efter Taksøe: Dansk militær aktivisme som interessepolitik, s. 26.

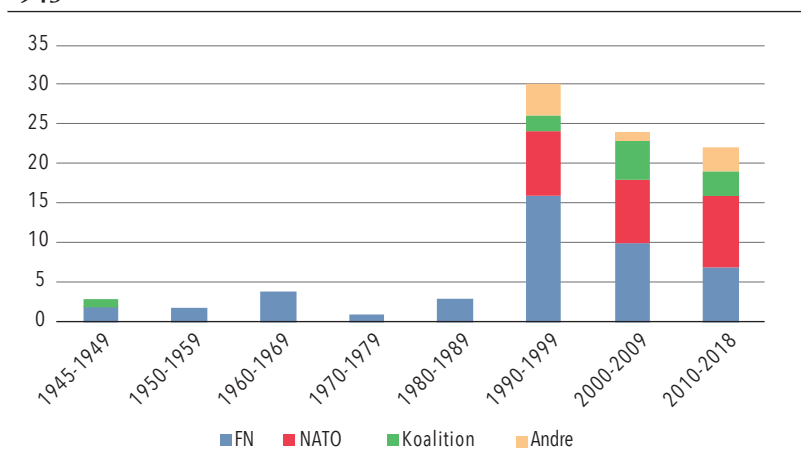
29 Den forøgede militære aktivisme betød ikke en forøgelse af forsvarsbudgettet, som under den kolde krig lå på mellem 2 og 3 procent af BNP, mens de i perioden efter den kolde krig har befundet sig mellem 1 og 2 procent af BNP. Frem til 2011 var årsagen til dette dog kun i mindre grad besparelser i Forsvaret. Forsvarsudgifterne oplevede et mindre fald i faste priser, men blev holdt næsten konstant i en periode med vækst i BNP. Se Rasmussen 2017, NATO's 2-procentkrav og Danmarks forsvarsbudget. Se også Forsvarsministeriet 2004, "Forligstekst forsvarsforlig 2005-2009", 10. juni 2004.

30 Forsvarsministeriet 2018, "Aftale på forsvarsområdet 2018-2023", 28. januar 2018. Det øgede fokus på nærområdet flugter med ambassadør Peter Taksøe-Jensens udredning *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid*, der blev afleveret til regeringen i 2016. Se Taksøe-Jensen 2016, *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid*.

31 Heurlin 2007, Det nye danske forsvar: Denationalisering, militarisering og demokratisering.

rationer i regi af FN, NATO, OSCE og internationale koalitioner (figur 1).

Figur 1 Danske bidrag til internationale militære operationer 1945-2018³²



Den kolde krigs ophør betød en voldsom stigning i efterspørgslen efter FN-operationer og et udvidet handlerum til FN til at imødekomme efterspørgslen.³³ Alene i perioden 1990-1999 udsendte Forsvaret personel til 16 nye FN-operationer og bidrog i perioden til 19 FN-operationer,³⁴ mens Danmark i hele perioden 1945-1989 bidrog til 12 FN-operationer. Ses der alene på antallet af militære

32 Operationerne er inddelt efter det første år, hvor Forsvaret deltager med personel i operationen. Det indebærer f.eks. at FN-missionen United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO), som Danmark har bidraget til fra 1948 og frem til i dag, kun indgår som FN-mission i årene 1945-1949, da startåret for den danske deltagelse var år 1948. Se appendiks for de bagvedliggende tal og kilder.

33 Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig?*, kapitel 3; samt Jakobsen 2015, Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA.

34 Det skyldes, at tre FN-missioner, som Danmark bidrog til i perioden 1945-1989, stadig modtog udsendelser fra Danmark i perioden 1990-1999: FN-missionen United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) har Danmark bidraget med personel til siden 1948, og missionen er stadig ikke afsluttet i år 2018, FN-missionen United Nations Forces in Cyprus (UNFICYP) har Forsvaret bidraget med personel til i perioden 1964-1994, og FN-missionen United Nations Iran-Iraq Military Observer Group (UNIIMOG) har Forsvaret bidraget med personel i perioden 1988-1991. Danmark bidrog således med personel til disse tre operationer i perioden 1990-1999, selvom operationernes startår ikke er i denne tidsperiode.

operationer i FN-regi, som Danmark gennem hele perioden har besluttet at deltage i, så er tallet i hele perioden 1990-2018 højt men faldende. I perioden besluttede Danmark at bidrage til i alt 33 nye FN-operationer, mens Danmark i alt deltog i 36 FN-operationer. I perioden 1990-1999 besluttede Danmark 16 gange at bidrage til en militær operation i FN-regi, mens de tilsvarende tal er 10 i perioden 2000-2009, og syv i perioden 2010-2018. Blandt bidragene var bl.a. udsendelsen af korvetten Peter Tordenskjold til FN's første sømilitære operation som en del af United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) i de libanesiske farvande i 2006.

Billedet ændrer sig imidlertid, hvis vi ser på både den politiske tyngde af operationerne og antallet af udsendte soldater. FN var den centrale organisation i det internationale samfunds indsats i borgerkrigene i det tidligere Jugoslavien i begyndelsen af 1990'erne og udgjorde udgangspunktet for Danmarks indsats for at bidrage til en stabilisering af Europa efter den kolde krigs afslutning. Danmark bidrog eksempelvis med mere end 8.000 soldater til United Nations Protection Force (UNPROFOR I og II) i Kroatien, Bosnien og Makedonien (FYROM)³⁵ (1992-1995) og mere end 1.000 soldater til United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia (UNCRO) i Kroatien (1995-1996).

Fra midten af 1990'erne betød FN's problemer med at opfylde operationernes formål samt varetage soldaternes sikkerhed imidlertid, at NATO overtog rollen som den centrale institutionelle ramme, både for det internationale samfunds forsøg på at skabe stabilitet i området og for den danske indsats. I 1992 deltog Forsvarets personel for første gang i en NATO-operation i form af fly-operationen Sky Monitor, som i 1993 blev omdøbt til Deny Flight.³⁶ Operation Sky Monitor havde til formål at monitorere FN's No-Fly Zone over Bosnien, mens den efterfølgende operation, Deny Flight, havde et bredere mandat til reelt at opretholde FN's No-Fly Zone. Det førte til, at NATO, for første gang i alliancens historie,

35 Republikken Makedonien er i FN optaget under navnet The Former Yugoslav Republic of Macedonia, forkortet FYROM. Da kontroversen om landets navn stadig pågår, er betegnelsen "Makedonien" anvendt i denne fremstilling som en neutral betegnelse.

36 Se appendiks for de bagvedliggende tal og kilder.

blev involveret i en direkte kamphandling, da et NATO-fly skød fire bosniske serberes fly ned den 28. februar 1994.³⁷ I 1993 deltog Danmark også i NATO's flådeoperation, Sharp Guard, i Adriaterhavet, hvor korvetterne Olfert Fischer, Peter Tordenskjold og Niels Juel bidrog til opretholdelse af den maritime embargo mod det tidligere Jugoslavien. I 1996 bidrog Danmark med mere end 1.500 fredsbevarende soldater til NATO's Implementation Force (IFOR) i Bosnien-Herzegovina, og i perioden 1996-2004 udsendte Danmark mere end 7.000 soldater til efterfølgeren Stabilization Force (SFOR) samme sted. I Afghanistan overtog NATO i 2003 kommandoen over International Security Assistance Force (ISAF) efter, at en række frivillige lande (Storbritannien, Tyrkiet samt Tyskland og Holland) havde haft kommandoen over operationen. NATO blev den institutionelle ramme for operationen, hvor Danmark i perioden 2002-2014 udsendte mere end 10.000 soldater i forskellige funktioner, herunder en kampvognsdeling og panserinfanteri samt bidrag til genopbygning af det afghanske militær. NATO har således siden midten af 1990'erne udgjort den institutionelle ramme for de to længstvarende og mandskabsmæssigt tungeste militære engagementer siden 1945. Begge engagementer har været vedtaget af et bredt flertal henover midten i Folketinget med deltagelse af samtlige forsvarsforligspartier herunder samtlige af de partier, der har holdt statsministerposten siden parlamentarismens indførelse i 1901. Danmarks militære engagement i NATO siden 1990 viderefører dermed den politiske konsensus, som også har været kendetegnende for det militære engagement i FN-regi siden 1948.

I alt har Danmark i perioden 1990-2018 bidraget til 25 NATO-operationer. Typisk er NATO-operationerne enten operationer, der har til hensigt at opretholde NATO-landenes suverænitet, som det er tilfældet med operationerne i det baltiske og islandske luftrum samt det danske troppebidrag til Enhanced Forward Presence (EFP) i Estland siden 2017. Eller det er operationer, som er bemyndiget af FN, mens operationen bliver uddelegeret til eller varetaget

37 NATO 2009, "NATO's Operations 1949 – Present", s. 2.

af NATO således, at den militære del af operationen vil foregå i NATO-regi (tabel 2).

Tabel 2 Dansk deltagelse i FN autoriserede operationer i regi af NATO fra 1990-2018³⁸

Operationens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi
Sky Monitor	Bosnien-Herzegovina (1992-1993)	Antal er ikke opgjort (personel til NATO's AWACS-fly).	NATO (FN autoriseret)
Deny Flight (afløste Sky Monitor)	Bosnien-Herzegovina (1993-1995)	Antal er ikke opgjort (personel til NATO's AWACS-fly).	NATO (FN autoriseret)
Sharp Guard	Adriaterhavet (1993-1996)	Antal er ikke opgjort (bermanning og støttepersonel til skibe, heriblandt korvetten Olfert Fischer, Peter Tordenskjold og Niels Juel. I 1993 var 263 mand udsendte).	NATO (FN autoriseret)
Implementation Force (IFOR) (afløses af SFOR)	Bosnien-Hercegovina (1996)	Ca. 1.616 (fredsbevarende soldater).	NATO (FN autoriseret)
Stabilization Force (SFOR) (afløste IFOR)	Bosnien-Hercegovina (1996-2004)	Ca. 7.464 (del af en bataljonskampgruppe).	NATO (FN autoriseret)
Albanian Force (AFOR)	Albanien (1999)	Ca. 138 (hovedsageligt til sikring af humanitær bistand).	NATO (FN autoriseret)
Kosovo Force (KFOR)	Kosovo og Makedonien (1999-)	Antal er ikke opgjort (ca. 13.660 fra 1999-2017).	NATO (FN autoriseret)

³⁸ Se appendiks for de bagvedliggende tal og kilder.

Operationens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi
Operation Active Endeavour	Middelhavet (2001-2004)	Antal er ikke opgjort (korvetter, patruljefartøjer, ubåden Sælen samt helikoptere).	NATO (Atlantpagtens artikel 5) (FN autoriseret) ³⁹
Operation Ocean Shield (afløste Operation Allied Protector)	Adenbugten (2009-2016)	Ca. 300 (bemanning af støtteskibene Absalon og Esbern Snarre samt overvågningsfly).	NATO (FN autoriseret)
Operation Unified Protector (afløste Odyssey Dawn)	Libyen (2011)	Ca. 120 (bemanning og vedligeholdelse af fire F-16 kampfly).	NATO (FN autoriseret)
Resolute Support Mission (afløste ISAF)	Afghanistan (2015-)	Antal er ikke opgjort (ca. 1.685 fra 2015-2017 til genopbygning af det afghanske militær. 55 udsendelser i 2018).	NATO (FN autoriseret)

To typer af operationer falder udenfor disse kategorier. Den ene er operationer begrundet i NATO's artikel 5, der har til hensigt at forsvare en allieret mod angreb, som blev aktiveret som følge af terrorangrebene på New York og Washington D.C. 11. september 2001. Det gælder Operation Eagle Assist (2001-2002) over det amerikanske luftrum og Operation Active Endeavour (2001-2004) i Middelhavet; den sidste var dog også bemyndiget af FN. Den anden er undtagelse er operationer begrundet med hensynet til at undgå en humanitær katastrofe. Her er det eneste eksempel indtil videre Operation Allied Force i Kosovo i foråret 1999, hvor Danmark - ligesom det var tilfældet fire år senere som del af den amerikansk-ledede Operation Iraqi Freedom - deltog i den indledende militære operation uden direkte FN-mandat, mens den efterfølgende stabiliseringsmission, Kosovo Force (KFOR), blev

39 FN's resolution 1368 fra 12. september 2001 og resolution 1373 af 28. september 2001 nævner ikke eksplicit Middelhavet, men resolutionerne er blevet tolket som legitimerende for NATO's indsats i Middelhavet ved Operation Active Endeavour, se appendiks for de bagvedliggende kilder.

bemyndiget af FN. For de danske politikere var der i dette tilfælde tale om en ekstraordinær situation, som legitimerede, at Danmark for første gang siden FN's oprettelse afveg fra princippet om et direkte FN-mandat som udgangspunkt for deltagelse i en militær operation.⁴⁰

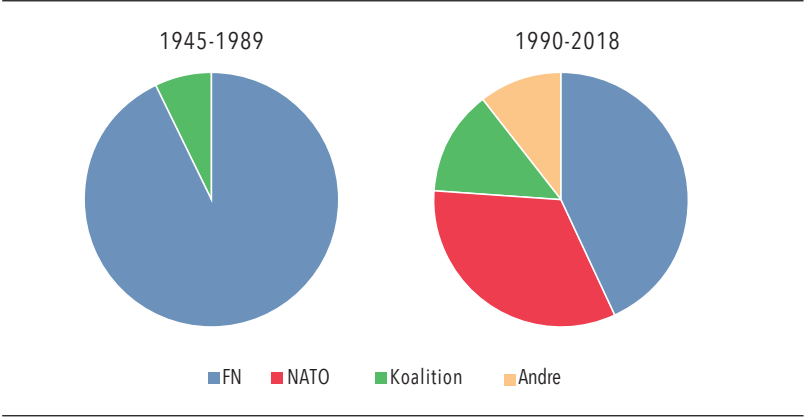
Udover NATO udgør internationale koalitioner, dannet med henblik på at foretage specifikke militære operationer, i dag den centrale ramme for Danmarks militære engagement. Allerede i 1990 bidrog Danmark med korvetten Olfert Fischer til en observatørenhed med henblik på at opretholde FN's handelsembargo mod Irak, der den 2. august samme år havde besat nabolandet Kuwait. Det danske bidrag lå i forlængelse af Danmarks militære engagement under den kolde krig i den forstand, at den var bemyndiget af folketingsbeslutning B 81 af 31. august 1990, der blev vedtaget af et bredt flertal i Folketinget med udgangspunkt i FN-resolutioner, der direkte bemyndigede operationen (FN-resolution 661 af 6. august 1990, FN-resolution 665 af 25. august 1990), samt at det danske bidrag skete på anmodning fra emiren af Kuwait. Samtidig tillod Folketinget gennem sin beslutning kun Olfert Fischer at deltage som ikke-krigsførende observatør, der kun havde bemyndigelse til at udøve selvforsvar, ikke til at deltage i egentlige krigshandlinger. Ligesom det havde været normen ved de danske FN-operationer 1948-1989 var besætningen på Olfert Fischer frivillige. Derimod adskilte det danske bidrag sig fra perioden 1948-1989 ved, at den danske korvet indgik i en international USA-ledet koalition, og at det dermed var første gang siden bidraget til de britiske besættelsesstyrker i 1947-1958, at Danmarks militære engagement ikke var institutionelt indlejret i FN.

Deltagelsen i den internationale koalition mod Saddam Hussein blev den ene af to danske militære engagementer i en koali-

40 Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak? En analyse af de offentligt fremførte argumenter for Danmarks militære engagement. Allerede i februar 1998 vedtog Folketinget dog folketingsbeslutning B 114 om et dansk bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten, hvor Danmark var villig til at sende et Herkules C-130 fly til løsning af transportopgaver med henvisning til tidligere vedtagne FN-resolutioner, se Folketinget 1998, "B 114 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", 17. februar 1998. Se også diskussionen i Laursen 2016, Danmarks holdning til magtanvendelse 1990-2015, s. 147-154.

tion udenfor faste institutionelle rammer i 1990'erne. Den anden var det danske bidrag til Operation Alba i 1997, en international beskyttelsesstyrke under ledelse af Italien, der under bemyndigelse fra FN's Sikkerhedsråd, OSCE og efter anmodning fra den albanske regering, blev sat ind i den albanske borgerkrig. Danmark deltog i perioden 2000-2009 i fem koalitioner: Operation Enduring Freedom i Afghanistan i 2002, International Security Assistance Force (ISAF) i 2002-2003 (før NATO overtog kommandoen), Operation Iraqi Freedom i Irak (2003-2007), Combined Task Force 150 og 151 (CTF) (tidligere del af operation Enduring Freedom) og Combined Maritime Forces (CMT) i Adenbugten og Afrikas Horn (2008-), samt United Nations Command Military Armistice Commission (UNCMAC) (2009-). I perioden 2010-2018 bidrog Danmark militært til tre koalitioner: Operation Odyssey Dawn i Libyen (2011), der blev afløst af NATO's Operation Unified Protector (ligeledes i 2011) i Libyen, den fransk-ledede Operation Serval i Mali (2013) samt Operation Inherent Resolve (OIR) i Irak og Syrien siden 2014. De danske bidrag til koalitioner er sammen med udskiftningen af FN med NATO som den centrale institutionelle ramme for Danmarks militære engagement udtryk for en væsentlig forandring i forhold til perioden 1945-1989, der med undtagelse af bidraget til den britiske besættelseszone i Tyskland var eksklusivt indlejret i FN (se figur 2).

Figur 2 Institutionelt regi for danske militære operationer 1945-2018



Af disse ti koalitionser, hvortil Danmark har bidraget militært siden 1990 har otte været bemyndiget af FN's Sikkerhedsråd (se tabel 3). En af operationerne, Operation Inherent Resolve, (2014-), blev iværksat uden direkte FN-bemyndigelse, men på foranledning af en invitation fra det irakiske styre, mens den sidste, Operation Iraqi Freedom, indledningsvist var uden direkte FN-mandat.

Tabel 3 Dansk deltagelse i FN autoriserede operationer i regi af internationale koalitionser fra 1990-2018⁴¹

Operationens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi
Operation Faraway (Flådeblokade i Irak)	Irak (1990-1991)	304 (bemanding og vedligeholdelse af korvetten Olfert Fischer).	Koalition (FN autoriseret)
Operation Alba	Albanien (1997)	59 (let rekognosceringsenhed).	Koalition (ledet af Italien) (FN autoriseret)
Operation Enduring Freedom	Afghanistan (2002-2003)	Antal er ikke opgjort (et C-130 transportfly, seks F-16 kampfly og ca. 103 specialstyrker).	Koalition (FN autoriseret) ⁴³

⁴¹ Se appendiks for de bagvedliggende tal og kilder.

Operationens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi
International Security Assistance Force (ISAF)	Afghanistan (2002-2014)	Ca. 17.873 (F-16 kampfly og et C-130J transportfly i 2002, kampbataljon i Helmand-provinsen i perioden 2005-2014 og specialstyrker i 2012).	Koalition, herefter NATO-ledet fra 2003 (FN autoriseret)
Operation Iraqi Freedom	Irak (2003-2007)	Ca. 6.000 (korvetten Olfert Fischer, ubåden Sælen, patruljefartøjerne Viben og Ravnen, transportfly, et helikopterdetachement samt en bataljonskampgruppe).	Koalition (senere FN autoriseret)
Combined Task Force (CTF) 150 og 151 samt Combined Maritime Forces (CMT) (CTF var tidligere del af Operation Enduring Freedom)	Adenbugten (CTF 150), Afrikas Horn (CTF 151) (2008-)	Antal er ikke opgjort (stabsofficerer, støtteskibene Absalon og Esbern Snare, fregatten Iver Huitfeldt samt et Challenger-fly).	Koalition (FN autoriseret)
United Nations Command Military Armistice Commission (UNCMAC)	Korea (2009-)	Antal er ikke opgjort (ca. 40 i perioden 2009-2018).	Koalition (ledet af USA) (FN autoriseret)
Operation Odyssey Dawn	Libyen (2011)	Ca. 120 (bemanding og vedligeholdelse af fire F-16 kampfly).	Koalition (ledet af USA) (FN autoriseret)
Operation Serval	Mali (2013)	Ca. 40 (bemanding og vedligeholdelse af et C-130 transportfly).	Koalition (ledet af Frankrig) (FN autoriseret)

42 FN's resolution 1368 fra 12. september 2001 og resolution 1373 af 28. september 2001 nævner ikke eksplicit Afghanistan, men resolutionerne er blevet tolket som legitimerende for koalitionen indsat i Afghanistan ved Operation Enduring Freedom, se appendiks for de bagvedliggende kilder.

I folketingsbeslutning B 118 af 21. marts 2003, som udgjorde grundlaget for det danske bidrag til Operation Iraqi Freedom, henvises der til de tidligere FN-resolutioner: FN-resolution 678 af 29. november 1990, FN-resolution 687 af 3. april 1991 og FN-resolution 1441 af 8. november 2002. Danmark deltog som et af 35 lande i den amerikansk-ledede koalition, som var genstand for betydelig uenighed i FN's Sikkerhedsråd, mellem USA og flere af deres allierede og mellem EU-landene indbyrdes. Et centralt stridspunkt var, hvorvidt FN's våbeninspektører havde fået tilstrækkelig tid til at afslutte deres arbejde inden USA traf beslutning om invasion af Irak, og herunder, hvorvidt det var godtgjort, at Irak havde masseødelæggelsesvåben, som nødvendiggjorde og legitimerede et militær angreb. Denne strid betød, at det ikke var muligt at blive enige om en ny resolution i FN's Sikkerhedsråd. Et andet centralt stridspunkt var på den baggrund, hvorvidt en koalition af villige lovligt kunne invadere Irak med udgangspunkt i de resolutioner, som tidligere var vedtaget af Sikkerhedsrådet, eller om det var nødvendigt med en ny resolution.⁴³

Også i Danmark var spørgsmålet om en amerikansk-ledet invasion af Irak og Danmarks eventuelle deltagelse genstand for voldsom debat, der resulterede i det ene – og mest voldsomme – af to brud i den brede parlamentariske konsensus om Danmarks militære engagement.⁴⁴ I folketingsbeslutning B 118 af 21. marts 2003 stemte et flertal bestående af Venstre, Dansk Folkeparti og Konservative Folkeparti for dansk deltagelse, mens et mindretal bestående af Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten og Kristeligt Folkeparti stemte imod. Allerede efter få måneder, hvor spørgsmålet ikke længere handlede om militær intervention og ikke længere delte Danmarks allierede, blev de efterfølgende forlængelser af det danske bidrag (folketingsbeslutning B 165 af 15. maj 2003 og folketingsbeslutning B 1 af 10. oktober 2003) vedtaget med et flertal udvidet med Socialdemokratiet og Kristeligt Folkeparti. I de efterfølgende forlængelser af det

43 Schmidt 2019, We are soul mates.

44 For en analyse af debatten, se Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?

danske bidrag med folketingsbeslutning B 56 af 2. december 2003, folketingsbeslutning B 213 af 2. juni 2004 og folketingsbeslutning B 42 af 25. november 2004 tilsluttede også De Radikale sig folketingsflertallet. I 2006 blev enigheden om det militære engagement henover midten dog udfordret endnu engang, da det kun var regeringspartierne Venstre og Konservative samt Dansk Folkeparti, der stemte for en forlængelse af den danske Irak-styrke frem til juni 2007 (folketingsbeslutning B 139 af 30. maj 2006).

Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement

Den ovenstående analyse dokumenterer i samspil med oversigten i appendiks en række ændringer i Danmarks militære engagement. Det er særligt værd at bemærke seks forandringer. For det første er der sket en markant stigning i antallet af internationale operationer med dansk militært engagement. Danmark bidrog i perioden 1945-1989 til 13 internationale militære operationer, mens Danmark i perioden 1990-2018 udsendte personel til 76 nye militære operationer, mens Danmark bidrog til 79 operationer. Danmark udsendte personel til seks gange så mange militære operationer i de 28 år fra 1990 til 2018 som i de 44 år fra 1945 til 1989.

For det andet er der sket et skifte i operationernes insitutionelle indlejring. I perioden 1945-1989 var Danmarks militære engagement eksklusivt indlejret i FN med undtagelse af det danske bidrag til den britiske besættelseszone i Vesttyskland 1947-1958. Den kolde krigs ophør betød en voldsom stigning i efterspørgslen efter FN-operationer, og Danmark bidrog gennem perioden 1990-2018 til i alt 33 operationer i regi af FN. Halvdelen af disse operationer var imidlertid i perioden 1990-1999 og fra midten af 1990'erne indtraf der et tydeligt skifte, hvor NATO erstattede FN som den væsentligste institutionelle ramme for Danmarks militære engagement. I perioden 1990-2018 bidrog Danmark til 25 NATO-operationer, og når det gælder både den politiske tyngde af operationerne og antallet af udsendte soldater, så var NATO nu den centrale organisation, som eksempelvis i det tidligere Jugoslavien og Afghanistan. Sideløbende med dette skifte fra eksklusivt FN-engagement til et

tyngdepunkt i NATO har Danmark i stigende grad bidraget til militære operationer i regi af internationale koalitioner, der hverken er institutionelt indlejret i FN, NATO eller andre internationale organisationer.

Skiftet i den institutionelle indlejring afspejler et tredje skifte. Mens formålet med de militære operationer, som Danmark bidrog til under den kolde krig, udelukkende var fredsbevarelse, så blev fredskabelse og beskyttelse af civilbefolkning centrale mål efter den kolde krig. Dette skifte i formål har, for det fjerde, ført til et skifte i mandatet til de soldater, som er udsendt. Mens de i perioden 1945 til 1989 kun havde begrænset mulighed for at anvende magt og kun i selvforsvar, så har danske soldater udsendt efter 1990 i høj grad haft et 'robust mandat', der rækker ud over selvforsvar og bl.a. omfatter offensiv brug af magt.⁴⁵

Endelig er det værd at bemærke, at der er ændringer i det internationale fundament for Danmarks militære engagement. I modsætning til under den kolde krig er Danmark for det femte i dag villig til at engagere sig militært på trods af uenighed blandt stormagterne. I særlig grad har danske beslutningstagere vist sig imødekommende overfor ønsker om militært engagement fra USA, også når dette ønske i øvrigt har mødt begrænset opbakning fra det internationale samfund. I forlængelse heraf ses det sjette skifte, idet retsgrundlaget for Danmarks militære engagement har ændret sig fra altid at være baseret på et direkte mandat fra FN's Sikkerhedsråd til også at henvise til tidligere resolutioner samt Atlantpagtens artikel 5. Nationalt lægges der fortsat stor vægt på enighed blandt forsvarsforligspartierne, om end uenigheden om det militære engagement i Irak i 2003 og igen i 2006 viser, at undtagelser kan forekomme. Desuden er det værd at bemærke, at der trods det store folketingsflertal bag folketingsbeslutning B 37 af 14. december 2001, som dannede grundlag for det danske bidrag til Operation Enduring Freedom i Afghanistan, så var der blandt

45 For analyser af dette skifte i mandatet, se Kessing og Laursen 2016, *Robust Mandat: Jurdiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. århundrede*.

de partier, som stemte for, væsentlige uenigheder om karakteren af bidraget, herunder særligt udsendelsen af specialstyrker.⁴⁶

Forandringerne kan opsummeres i to forskellige modeller for Danmarks militære engagement med den kolde krigs afslutning som skillelinje opsummeret i tabel 4.

Tabel 4 To modeller for Danmarks militære engagement

Model	Danmarks militære engagement 1948-1989	Danmarks militære engagement 1990-2018
Primært formål	Fredsbevarelse	Fredsskabelse, beskyttelse af civilbefolkning
Internationalt retsgrundlag	Altid direkte FN-mandat i form af resolution fra FN's Sikkerhedsråd	Direkte FN-mandat, tidligere FN-resolutioner, Atlantpagtens artikel 5
Internationalt fundament	Konsensus blandt stormagterne	Om muligt konsensus blandt stormagterne men villighed til at vælge side (typisk sammen med USA)
Nationalt fundament	Konsensus blandt forsvarspartierne	Konsensus blandt forsvarspartierne med enkelte undtagelser
Magtanvendelse	Begrænset bemyndigelse til at anvende magt	Robust mandat til magtanvendelse og deltagelse i direkte kamphandlinger
Væsentligste institutionelle ramme	FN (eksklusivt)	NATO (samt FN, internationale koalitioner, OSCE)
Geografisk aktionsradius	Europa, Mellemøsten, Asien, Afrika	Europa, Mellemøsten, Asien, Afrika

Forandringerne afspejler et øget handlerum for de mindre lande efter den kolde krig kombineret med de danske beslutningstageres villighed til at udnytte dette handlerum til et øget militært engagement. Det er dog værd at bemærke, at danske beslutningstagere i udnyttelsen af dette øgede handlerum også har vægtet løsninger,

46 Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?

der på væsentlige områder fortsætter aspekter af Danmarks militære engagement før 1990. Det er sket på mindst tre måder.

For det første er Danmarks militære engagement gennem hele perioden omfattende set i forhold til antallet af internationale konflikter med deltagelse af internationale styrker.⁴⁷ Danmark bidrog til FN's første observatørmissioner i 1948 og 1949 og til den første fredsbevarende operation i 1956. Fra 1964 samarbejdede Danmark med de andre nordiske lande om FN-indsatsen. Den nordiske vægt på deltagelse i FN's fredsbevarende styrker illustreres af, at 25 procent af alle FN-soldater udsendt i perioden 1948-1989 kom fra de nordiske lande,⁴⁸ heraf syv procent fra Danmark alene.⁴⁹ I perioden 1990-2018 fortsatte det militære engagement med forøget kraft i 76 militære operationer i regi af FN, NATO, OSCE og internationale koalitioner og med over 70.000 udsendelser.⁵⁰ Det høje aktivitetsniveau afspejler sig gennem hele perioden i en geografisk bred aktionsradius med tyngdepunkter i Europa og Mellemøsten. Det første engagement er i Tyskland, men herefter følger engagementer i Mellemøsten, Asien, Afrika og Europa både under og efter den kolde krig. Under den kolde krig var de to klart største militære engagementer de fredsbevarende missioner i Gaza og Suez og på Cypern, hvor Danmark bidrog med henholdsvis ca. 11.000 og over 23.000 soldater og observatører (kort 1).⁵¹ Efter den kolde krig er de største danske militære engagementer krigene i forbindelse med Jugoslaviens opløsning op gennem 1990'erne, hvor mere end 30.000 danske soldater var udsendt, og det danske militære engagement i Afghanistan siden 2002 – med International Security Assistance Force (ISAF) i perioden 2002-2014 som den centrale

47 Se diskussionen af udviklingen i internationale konflikter i Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig?*, kapitel 3.

48 Jakobsen 2006, *The Nordic peacekeeping model: Rise, fall, resurgence?*.

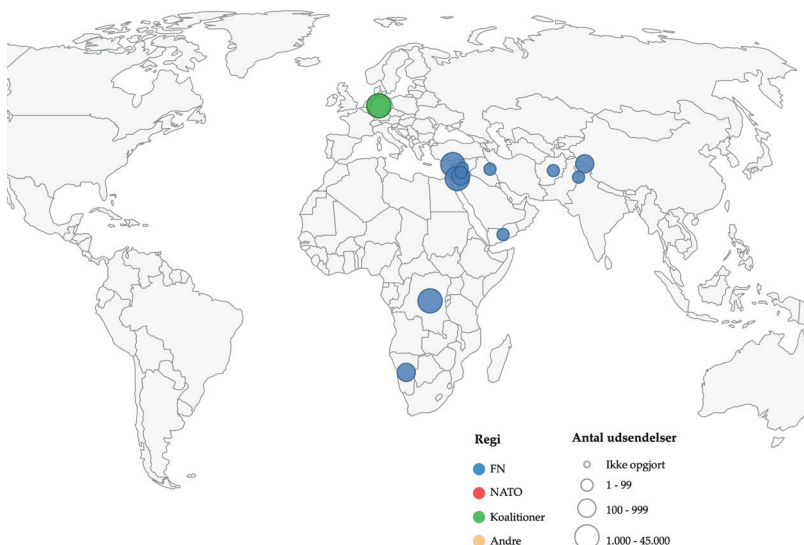
49 Jakobsen 2011, *Fredsbevarende operationer*, s. 287.

50 Forsvarsministeriet 2018, "Udsendte. Tal for veteraner og udsendte fordelt på missioner", 22. august 2018.

51 Kort 1, kort 2, kort 3 og kort 4 illustrer Danmarks udsendelser i hele den periode som personel fra Forsvaret har været udsendt. Det vil sige, at f.eks. FN-missionen United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) som Danmark bidrog til fra 1948 og frem til i dag indgår i alle fire kort, hvorimod FN-missionen kun indgår i tidsperioden 1945-1949 i figur 1, da figuren er baseret på startåret for den danske deltagelse.

ramme – hvor mere end 10.000 danske soldater har været udsendt (kort 2, 3 og 4).

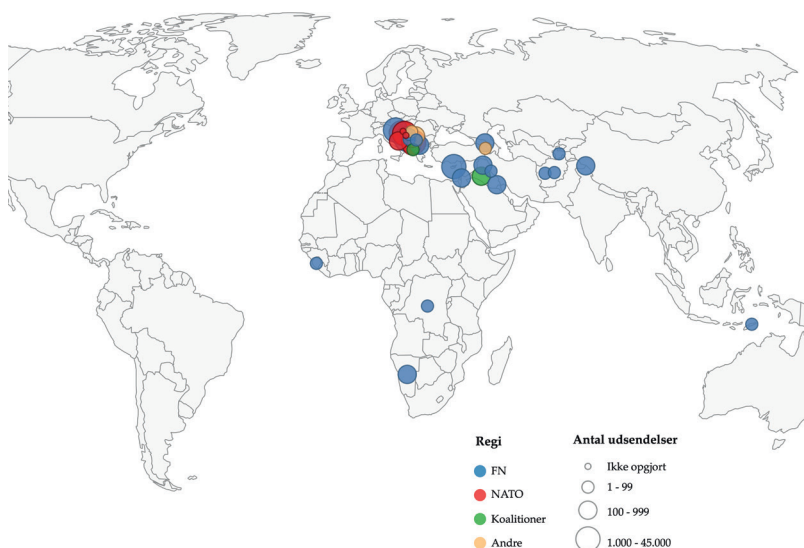
Kort 1 Danmarks udsendelser til internationale militære operationer fra 1945-1989⁵²



Danmarks militære engagement under den kolde krig havde geografisk en bred aktionsradius, men bortset fra det danske bidrag til den britiske besættelseszone i Vesttyskland i de første år efter anden verdenskrig var engagementet udelukkende indlejret i FN.

52 Se appendiks for de bagvedliggende tal og kilder.

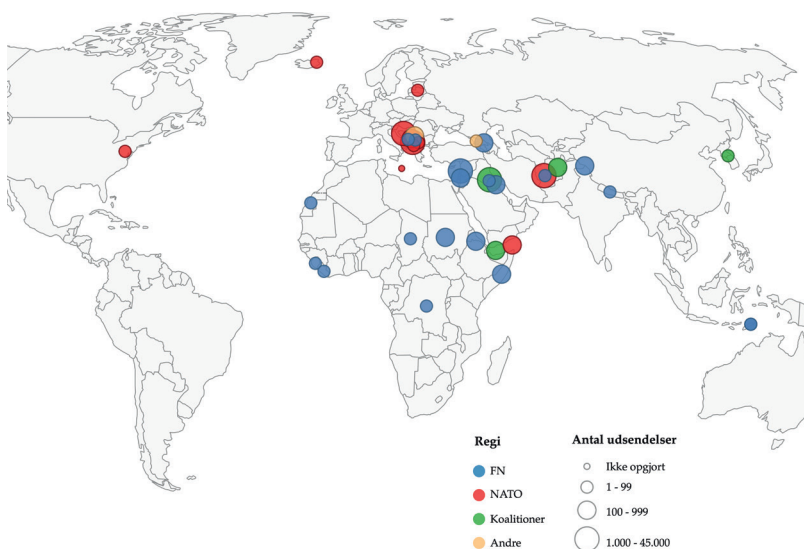
Kort 2 Danmarks udsendelser til internationale militære operationer fra 1990-1999⁵³



Danmarks militære engagement i 1990'erne afspejlede de udfordringer, der fulgte af afslutningen på den kolde krig, særligt i forbindelse med krigene i kølvandet på Jugoslaviens sammenbrud. Samtidig foregik Danmarks militære engagement ikke længere alene i FN-regi. NATO begyndte at overtage FN's centrale rolle, når det gjaldt operationer med robust mandat.

53 Se appendiks for de bagvedliggende tal og kilder.

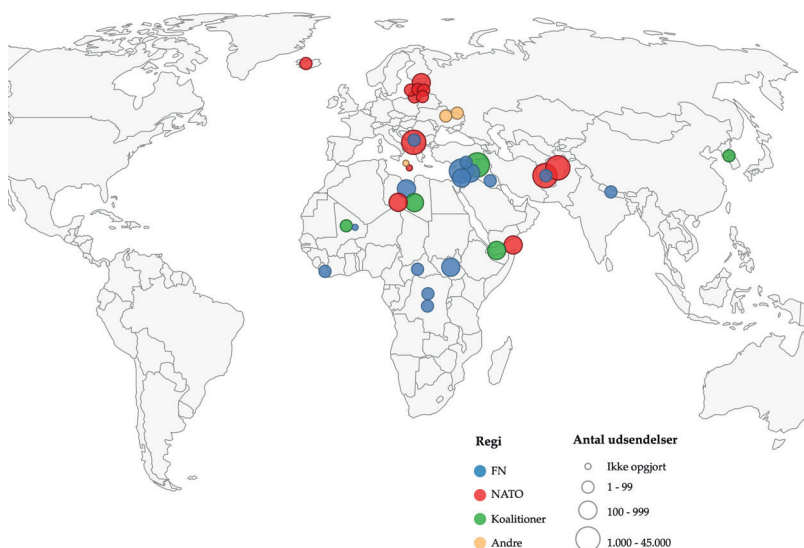
Kort 3 Danmarks udsendelser til internationale militære operationer fra 2000-2009⁵⁴



Danmarks militære engagement i Europa fortsætter samtidig med, at engagementet i Mellem-østen forøges markant efter terrorangrebene på New York og Washington D.C. den 11. september 2001.

54 Se appendiks for de bagvedliggende tal og kilder.

Kort 4 Danmarks udsendelser til internationale militære operationer fra 2010-2018⁵⁵



Danmark fortsætter gennem sine bidrag i Afghanistan, Irak og Syrien et markant engagement i Mellemøsten, men beslutningerne om militært engagement i 2017 og 2018 viser en tydelig refokusering på nærområdet med bidrag til OSCE's Observer Mission at the Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk på grænsen mellem Ukraine og Rusland, NATO's Air Policing Baltic og ikke mindst udsendelsen af 200 soldater samt stabs- og støttefunktioner til NATO's Enhanced Forward Presence (EFP) i Estland fra 2018.

For det andet afspejler Danmarks internationale engagement gennem hele perioden 1945-2018 variationer i den internationale efterspørgsel.⁵⁶ Efterspørgslen efter militært engagement kom under den kolde krig fra FN, som af de to supermagter USA og Sovjetunionen blev brugt som instrument til at hindre en direkte supermagtskonfrontation. Afslutningen af den kolde krig betød både et bredere handlerum for operationer i regi af FN og en efterspørgsel fra NATO, OSCE, EU og internationale koalitioner. Med undtagelse af EU, hvis militære operationer Danmark er udelukket fra på grund af forsvarsforbeholdet fra 1993, har danske beslutningsta-

55 Se appendiks for de bagvedliggende tal og kilder.

56 Jakobsen 2015, Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA.

gere været villige til at imødekomme efterspørgslen. Uanset om det var den voldsomme stigning i efterspørgslen efter FN-operationer i de første år efter den kolde krigs afslutning, efterspørgslen efter deltagere i NATO's 'out-of-area'-missioner fra midten af 1990'erne eller efterspørgslen efter deltagere i internationale ad hoc koalitioner, som blev særlig markant i det nye årtusinde, så har danske beslutningstagere været villige til at efterkomme denne efterspørgsel. Danmarks militære engagement er 'efterspørgselstyret' snarere end 'institutionsstyret' eller 'doktrinstyret', og danske beslutningstagere har forholdt sig pragmatisk til den institutionelle indlejring af Danmarks militære engagement. Siden folketingsbeslutning B 4 af 8. oktober 1998 om et dansk bidrag til Operation Allied Force i det vestlige Balkan har det således ikke været et ufravigeligt princip, at et direkte mandat fra FN's Sikkerhedsråd skulle ligge til grund for, at Danmark kan engagere sig militært.

For det tredje er Danmarks militære engagement kendetegnet ved en bred og stabil politisk vilje til at imødekomme den internationale efterspørgsel efter militært engagement. Den brede konsensus om forsvarspolitikken blev grundlagt i de første år efter anden verdenskrig, hvor centrale beslutningstagere uddrog den lære af anden verdenskrig, at kampen om forsvaret mellem centrale politiske aktører havde medvirket til, at Danmark havde fremstået militært svagt og politisk sårbart ved krigens begyndelse.⁵⁷ Den politiske konsensus blev senest befæstet med den seksårige aftale for Forsvaret indgået af Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre i januar 2018. Det er værd at bemærke, at den brede politiske konsensus om militærpolitikken generelle kurs og dermed rammerne for Danmarks militære engagement har været stabil selv, når der var uenighed om konkret politik. Forsvarsforliget fra 2004, der udgør den mest grundlæggende omlægning af den danske forsvarsordning siden genopbygningen af det danske forsvar efter

57 Se bl.a. diskussionen af kampen mellem forskellige udenrigspolitiske 'lære' i Olesen 2018, *To Balance or Not to Balance: How Denmark Almost Stayed out of NATO, 1948–1949*; samt Nielsen 1997, *De politiske forudsætninger for DEN DANSKE BRIGADE's udsendelse*, s. 11–35; Heurlin 2017, *Danmark: Et land under indflydelse*.

anden verdenskrig blev således indgået allerede året efter uenigheden om deltagelse i invasionen af Irak mellem Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti, der havde stemt for dansk deltagelse og Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne, der havde stemt mod dansk deltagelse. Partierne var uenige om den konkrete beslutning i Irak, men de var enige om at omlægge forsvaret med fokus på Danmarks militære engagement, ligesom der var enighed om at finansiere dette gennem nedlæggelse af mobiliseringsforsvaret frem for en forøgelse af forsvarsbudgetterne.

Konklusion

Danmarks militære engagement er siden 1990 øget beydeligt i omfang. Målene for engagementet har ændret sig til ikke længere at være isoleret til fredsbevarelse, men i højere grad at rette sig mod fredsskabelse og beskyttelse af civilbefolkningen. Det militære engagements institutionelle indlejring er flyttet fra at ligge eksklusivt i FN til i dag primært at blive varetaget i regi af NATO, når det gælder de operationer, hvor Danmark bidrager med flest soldater, og hvor soldaterne har et robust mandat. Disse forandringer betyder, at Danmarks militære engagement er gået fra at være en marginal til at blive en central del af Forsvarets virkeområde. Fra 2004 har Danmarks forsvar gennemgået en grundlæggende omstrukturering med fokus på at sikre Danmarks evne til at bidrage til operationer 'out of area'. Med ambassadør Peter Taksø-Jensens udredning om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik fra 2016 og Aftale på Forsvarsområdet 2018-2023 rettes fokus igen mod Danmarks nærområde, særligt Østersøen og Arktis,⁵⁸ men samtidig fortsætter Danmark et omfattende militært engagement udenfor nærområdet. Der er ikke tale om et enten-eller, men om et både-og.

58 Peter Taksø-Jensen 2016, *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid*; Forsvarsministeriet 2018, "Aftale om forsvarsområdet 2018-2023", 28. januar 2018.

Kilder og litteratur

Publiceret kildemateriale

Folketinget (1998). "B 114 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", 17. februar 1998, folketingsåret 1997-1998, 1. samling. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19971/beslutningsforslag_oversigtsformat/B114.htm (26. oktober 2018).

Forsvarsministeriet (1995). "Aftale om forsvarets ordning 1995-1999", 8. december 1995. http://www.fmn.dk/SiteCollectionDocuments/FMN/Publikationer/%C3%98vrige/Forlig_1995-1999.pdf (20. maj 2018).

Forsvarsministeriet (1999). "Aftale om forsvarets ordning 2000-2004", 26. maj 1999. København: Forsvarsministeriet <http://www.fmn.dk/videnom/Pages/Tidligereforsvarsforlig.aspx> (20. maj 2018).

Forsvarsministeriet (2004). "Forligstekst forsvarsforlig 2005-2009", 10. juni 2004. http://www.fmn.dk/videnom/Documents/forlig04_forligstekst.pdf (20. maj 2018).

Forsvarsministeriet (2018). "Aftale på forsvarsområdet 2018-2023", 28. januar 2018. <http://www.fmn.dk/temaer/forsvarsforlig/Documents/Forsvarsforlig-2018-2023.pdf> (26. oktober 2018).

Forsvarsministeriet (2018). "Udsendte. Tal for veteraner og udsendte fordelt på missioner", Personalestryelsen, 22. august 2018. <http://forpers.dk/hr/Pages/Udsendte.aspx> (17. maj 2018).

Justitsministeriet (2016). "Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan", 25. maj 2016. <http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2016/Aftale%20om%20en%20historisk%20udredning>.

pdf (4. juli 2018).
NATO (2009). "NATO's Operations 1949 – Present". <https://shape.nato.int/resources/21/NATO%20Operations,%201949-Present.pdf> (30. oktober 2017).

Litteraturliste

- Bennett, Andrew og Colin Elman (2007). Case study methods in the international relations subfield. *Comparative Political Studies* 40(2), s. 170-195.
- Brückner, Peter (2017). Fredsbevarende operationer. I: *Den Store Danske*, Gyldendal. <http://denstoredanske.dk/index.php?sideId=79765> (26. oktober 2018).
- Heurlin, Bertel (2007). Det nye danske forsvar: Denationalisering, militarisering og demokratisering. I: Bertel Heurlin (red.), *Nationen eller Verden? De nordiske landes forsvar i dag*, s.71-119. København: Djøf Forlag.
- Heurlin, Bertel (2007). Forsvar og sikkerhed i Norden: Ligheder og forskelle hos de nordiske lande. I: Bertel Heurlin (red.), *Nationen eller Verden? De nordiske landes forsvar i dag*, s. 15-70. København: Djøf Forlag.
- Heurlin, Bertel (2017). Danmark: Et land under indflydelse. *Udenrigs* 2017(3), s. 4-15.
- Jakobsen, Peter Viggo (2006). The Nordic peacekeeping model: Rise, fall, resurgence? *International Peacekeeping* 13(3), s. 381-395.
- Jakobsen, Peter Viggo (2011). Fredsbevarende operationer. I: John T. Lauridsen, Rasmus Mariager, Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume (red.), *Den kolde krig og Danmark*, s. 287-291. Gads Leksikon, København: Gads Forlag.
- Jakobsen, Peter Viggo (2015). Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA. *Politik* 18(4), s. 5-13.
- Jakobsen, Peter Viggo og Kristine Kjærsgaard (2017). Den danske FN-aktivismes storhed og fald 1945-2016. *Politica: Tidsskrift for Politisk Videnskab* 49(4), s. 377-400.
- Kessing, Peter Vedel og Andreas Laursen (red.) (2016). *Robust Mandat: Jurdiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21.*

- århundrede. København: Djøf Forlag.
- Laursen, Andreas (2016). Danmarks holdning til magtanvendelse 1990-2015. I: Peter Vedel Kessing og Andreas Laursen (red.), *Robust Mandat: Juridiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. århundrede*, s. 139-177. København: Djøf Forlag.
- Levy, Jack S. (2008). Case studies: Types, designs, and logics of inference. *Conflict management and peace science* 25(1), s. 1-18.
- Mariager, Rasmus og Anders Wivel (2019). *Hvorfor gik Danmark i krig?* Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. København: Rosendahls.
- Mariager, Rasmus (2011). Danske Brigade i Sydslesvig. I: John T. Lauridsen, Rasmus Mariager, Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume (red.), *Den kolde krig og Danmark*, s. 172-174. København: Gads Forlag.
- Nielsen K. V. (1997). De politiske forudsætninger for DEN DANSKE BRIGADE's udsendelse. I: K.V. Nielsen, Helge Moosmann, Lorenz Asmussen (red.), *Den danske Brigade/Det Danske Kommando i Tyskland 1947-1958*, s. 11-35. Hadeslev: Projektgruppen.
- Nielsen K.V., Helge Moosman og Lorenz Asmussen (1997). *Den danske Brigade/Det Danske Kommando i Tyskland 1947-1958*. Hadeslev: Projektgruppen.
- Nielsen, Sune W., Anna Pyndiah og Anders V. Fridberg (2013). *Verdensfredens vogtere: Det Danske Forsvars Indsats I FN's Fredsbevarende Operationer*. København: Forsvarskommandoen.
- Olesen, Mikkel Runge (2014). Dansk udenrigspolitik i skyggen af katastrofen. I: Lars Bangert Struwe og Mikkel Vedby Rasmussen (red.), *Læren af 1864. Krig, politik og stat i Danmark i 150 år*, s. 57-78. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Olesen, Mikkel Runge (2018). To Balance or Not to Balance: How Denmark Almost Stayed out of NATO, 1948-1949. *Journal of Cold War Studies* 20(2), s. 63-98.
- Petersen, Nikolaj (2005). Danmark som international aktør 705-2005. *Politica* 37(1), s. 44-59.
- Petersen, Nikolaj (2006). *Europæisk og globalt engagement 1973-2006*. Dansk Udenrigspolitik Historie, bind 6. København: Gyl-

dendal Leksikon.

- Petersen, Nikolaj (2011). Forsvarspolitik. I: John T. Lauridsen, Rasmus Mariager, Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume (red.), *Den kolde krig og Danmark*, s. 276-280. København: Gads Forlag.
- Rahbek-Clemmensen, Jon (2017). Efter Taksøe–Dansk militær aktivisme som interessepolitik. *Økonomi & Politik* 90(1), s. 24-33.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2005). 'What's the use of it?': Danish strategic culture and the utility of armed force. *Cooperation and Conflict* 40(1), s. 67-89.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2017). "NATO's 2-procentkrav og Danmarks forsvarsbudget", *Atlant Brief*, 1. februar 2017. <https://s3.amazonaws.com/beacon.cnd/aa6322989f81faa3.pdf?t=1486042989> (20. maj 2018).
- Rickli, Jean-Marc (2008). European small states' military policies after the Cold War: from territorial to niche strategies. *Cambridge Review of International Affairs* 21(3), s. 307-325.
- Ringsmose, Jens og Sten Rynning (2017). Rutsjebane: udsving og udfordringer i Danmarks NATO-aktivisme. *Politica: Tidsskrift for Politisk Videnskab* 49(4), s. 401-425.
- Schmidt, Regin (2019). We are soul mates: En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Irak i 2003. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig?* Irak og tværgående analyser. Bind 3. København: Rosendahls.
- Taksøe-Jensen, Peter (2016). *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid*. København: Udenrigsministeriet. <http://um.dk/da/Udenrigspolitik/aktuelle-emner/dansk-diplomati-og-forsvar-i-en-brydningstid/> (28. maj 2018).
- Wivel, Anders (2014). Still Living in the Shadow of 1864? Danish Foreign Policy Doctrines and the Origins of Denmark's Pragmatic Activism. I: Hans Mouritzen og Nanna Hvidt (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2014*, s. 109-139. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Wivel, Anders (2019). Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak? En analyse af de offentligt fremførte argumenter for Danmarks militære engagement. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig?* Irak og

tværgående analyser. Bind 3. København: Rosendahls.

Østergaard, Uffe (2000). Danish national identity: between multinational heritage and small state nationalism. I: Hans Branner og Morten Kelstrup (red.), *Denmark's Policy Towards Europe After 1945*, s. 139-184. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Appendiks: Oversigt over dansk militært engagement i internationale operationer siden 1945

Der findes ikke en samlet oversigt over Danmarks militære engagement i internationale operationer. Der er i litteraturen og i opgørelser om dansk militært engagement uklarhed og lejlighedsvis uenighed om karakteren og omfanget af det danske engagement, herunder blandt andet antallet af udsendelser og varigheden af det enkelte engagement. Den foreliggende opgørelse er derfor baseret på et stort og forskelligartet materiale. Der anvendes offentlig tilgængeligt materiale som eksempelvis folketingsbeslutninger, FN-resolutioner, rapporter, statistiske opgørelser og officielle redegørelser fra bl.a. Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvaret, materiale fra FN og NATO's hjemmesider samt forskningspublikationer. Dette er således den første samlede oversigt over de operationer, som der er offentlig tilgængelig information om, at Forsvarets personel har deltaget i siden 1945. Arbejdet med oversigten er afsluttet ved udgangen af juni 2018.

Oversigtens elementer

Operationens navn: Det officielle navn, som det fremgår af det anvendte materiale.

Geografisk placering og år med dansk deltagelse: Den officielle geografiske placering samt den tidsperiode Forsvaret har haft udstationeret personel.

Dansk bidrag: Antal danske udsendelser i alt for hele perioden samt/eller formatet af det danske bidrag. I optællingen anvendes antallet af udsendelser, hvilket vil sige at personel, som har været udsendt flere gange på samme mission inkluderes i optællingen. Såfremt operationen er igangværende fremgår antal og bidragets format ud fra det nuværende omfang og det er anført, at "Antal er ikke opgjort".

Regi: Den institution, der overordnet har haft kommandoen for operationen. Her anvendes fire kategorier:

- 1) FN-regi: FN har kommandoen.
- 2) NATO-regi: NATO har kommandoen.
- 3) Koalition: en række samarbejdende stater, hvor hverken FN, NATO eller en anden international organisation har kommandoen.
- 4) Andre institutioner såsom OSCE osv.¹

Derudover vil det fremgå, hvis operationen f.eks. foregår i NATO-regi, men er uddelegeret af FN og dermed er FN autoriseret.²

Internationalt retsgrundlag: FN-resolution og/eller anmodning fra en suveræn stat. Såfremt der er tale om en operation i FN-regi anføres de resolutioner som FN missionens hjemmeside henviser til som retsgrundlag for operationen. Såfremt operationen sker i NATO-regi eller et andet regi anføres de resolutioner som der henvises til i fremsættelsen af folketingsbeslutningen.³

Dansk retsgrundlag: Folketingets vedtagelse af et lov- eller beslutningsforslag, der omhandler dansk deltagelse i en given militær operation.⁴ Såfremt regeringen har rådført sig med Det Udenrigspolitiske Nævn om dansk deltagelse i militære operationer, der må være vurderet ikke at kræve Folketingets samtykke, men at være af større udenrigspolitisk rækkevidde, er det noteret, hvis det fremgår af offentligt tilgængelige kilder. Hvis det ikke fremgår af offentligt tilgængelige kilder, er sådanne militære operationer anført med ”-”. Tilsvarende er også noteret om dansk deltagelse i militære operationer, som må være vurderet ikke at være af større udenrigspolitisk rækkevidde, og som ikke fremgår af offentligt tilgængelige kilder.⁵

Oversigtens afgrænsning: I skemaet inddrages ikke Forsvarets humanitære bistand (f.eks. udsendelsen af hospitalsskibet Jutlandia til Korea i 1951), katastrofe- og nødhjælp (f.eks. udsendelsen af et Hercules-transportfly til hjælp efter jordskælvet i Pakistan i 2005⁶), de stående militære bidrag (f.eks. til Standing NATO Maritime Group 1 (SNMG1)⁷ eller f.eks. det dansk-tysk-polske korps, Multi-national Corps Northeast, der er tilkøbt et NATO hovedkvarter⁸)

eller deltagelsen i militære øvelser (f.eks. Operation Determined Falcon i Kosovo i 1998⁹).

Henvisning til anvendt materiale

I oversigten anvendes slutnoter med fulde bibliografiske oplysninger ved første henvisning, i stedet for en litteraturliste, mens næste henvisning til samme kilde vil være en forkortet henvisning. Såfremt en slutnote er anført foran en operations navn skyldes det, at alle oplysninger om operationen stammer fra den kilde. Eftersom undersøgelsen af det danske engagement har resulteret i fund af flere modstridende informationer vil uoverensstemmelser i kildematerialet fremgå af slutnoten.

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Den Danske Brigade i Tyskland (senere Den Danske Kommando i Tyskland) ¹⁰	Jever-området og senere Itzehoe (1947-1958)	Ca. 45.000. ¹¹	Koalition (den britiske besættelseszo- ne i Vesttysk- land) ¹²	Ingen FN-resolution.	<p>Lov nr. 241 af 4. juni 1947. I Folketinget stemte 87 for (S, V, KF, RV, DS), 21 stemte imod (DKP, DR). I Landstinget stemte 46 for, 1 stemte imod.¹³</p> <p>Lov nr. 173 af 12. april 1949. I Folketinget stemte 89 for (S, V, KF), 15 stemte imod (RV, DR, DKP) og 1 undlod at stemme. I Landstinget stemte 65 for, 8 stemte imod.¹⁴</p> <p>Lov nr. 226 af 12. maj 1951. I Folketinget stemte 88 for (S, V, KF), 24 stemte imod (RV, DR, DKP). I Landstinget stemte 58 for, 7 stemte imod.¹⁵</p> <p>Lov nr. 173 af 15. maj 1952. I Folketinget stemte 83 for (S, V, KF), 25 stemte imod (RV, DR, DKP). I Landstinget stemte 53 for, 4 stemte imod.¹⁶</p> <p>Lov nr. 100 af 31. marts 1953. I Folketinget stemte 90 for (S, V, KF), 22 stemte imod (RV, DR, DKP). I Landstinget stemte 59 for, 7 stemte imod.¹⁷</p> <p>Lov nr. 157 af 13. maj 1954. 123 stemte for (S, V, KF), 25 stemte imod (RV, DR, DKP), 1 undlod at stemme.¹⁸</p> <p>Lov nr. 144 af 29. april 1955. 126 stemte for (S, V, KF), 27 stemte imod (RV, DR, DKP), 2 undlod at stemme.¹⁹</p>

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
					<p>Lov nr. 123 af 23. maj 1956. 115 stemte for (S, V, KF), 24 stemte imod (RV, DKP, DR).²⁰</p> <p>Lov nr. 74 af 29. marts 1957. 103 stemte for (S, V, KF), 20 stemte imod (RV, DKP, DR), 2 undlod at stemme.²¹</p> <p>Lov nr. 264 af 8. november 1957. 125 stemte for (S, V, KF, RV, Viggo Starcke (DR), Søren Olesen (DR)), 5 stemte imod (DKP), 6 undlod at stemme (DR).²²</p> <p>–</p>
United Na- tions Truce Supervision Organiza- tion (UNTSO) ²³	Mellemøsten (1948.)	Antal er ikke opgjort (554 i 1958- 2003 som FN-obs- vatore). ²⁴	FN	FN-resolution 50 af 29. maj 1948. ²⁵	–
United Nati- ons Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP)	Kashmir (1949-2008) ²⁶	567 (FN-obs- vatore). ²⁷	FN	FN-resolution 39 af 17. januar 1948 og FN-resoluti- on 47 af 21. april 1948. ²⁸	–

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
United Nations Emergency Force (UNEF I)	Gaza og Suez (1956-1967) ²⁹	Ca. 11.000 (fredsbevarende soldater). ³⁰	FN	FN-resolution 1001(ES-I) af 7. november 1956. ³¹	Folketingsbeslutning nr. X af 6. november 1956. Vedtaget enstemmigt med 159 stemmer. ³²
United Nations Observation Group In Lebanon (UNOGIL)	Libanon (1958) ³³	6 (FN-observatører). ³⁴	FN	FN-resolution 128 af 11. juni 1958. ³⁵	-
United Nations Operation in the Congo (ONUC)	Den Demokratiske Republik Congo (1960-1964) ³⁶	Ca. 1.000 (hovedsageligt logistisk og teknisk personel). ³⁷	FN	FN-resolution 143 af 14. juli 1960. ³⁸	-
United Nations Yemen Observation Mission (UNYOM)	Yemen (1963-1964) ³⁹	11 (FN-observatører). ⁴⁰	FN	FN-resolution 179 af 11. juni 1963. ⁴¹	-

Operati- ons navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
United Na- tions Forces in Cyprus (UNFICYP)	Cypern (1964-1994) ⁴²	Ca. 23.346 (fredsbe- varende soldater og FN-obs- vatorer). ⁴³	FN	FN-resolution 186 af 4. marts 1964. ⁴⁴	-
United Nations In- dia-Pakistan Observation Mission (UNIPOM)	Indien og Pakistan (1965-1966) ⁴⁵	4 (FN-obs- vatorer). ⁴⁶	FN	FN-resolution 211 af 20. september 1965. ⁴⁷	-
United Nations Disenga- gement Observer Force (UNDOF)	Golan-høj- derne (1974) ⁴⁸	4 (FN-obs- vatorer, som blev flyttet fra operation UNTSO). ⁴⁹	FN	FN-resolution 350 af 31. maj 1974. ⁵⁰	-

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
United Nations Good Office Mission in Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP)	Afghanistan (1988-1990) ⁵¹	8 (FN-observatører). ⁵²	FN	FN-resolution 622 af 31. oktober 1988. ⁵³	-
United Nations Iran-Iraq Military Observer Group (UNIIMOG)	Irak og Iran (1988-1991) ⁵⁴	40 (FN-observatører). ⁵⁵	FN	FN-resolution 619 af 9. august 1988. Senere FN-resolution 671 af 27. september 1990. ⁵⁶	-
United Nations Transition Assistance Group (UNTAG)	Namibia (1989-1990) ⁵⁷	Ca. 258 (hovedsageligt til organiserende af transport og post). ⁵⁸	FN	FN-resolution 632 af 16. februar 1989. ⁵⁹	-

Operationens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Operation Faraway (Flådebloka- de i Irak)	Irak (1990-1991) ⁶⁰	304 (bemanding og vedlige- holdelse af korvetten Olfert Fischer). ⁶¹	Koalition (FN autorise- ret) ⁶²	I folketingsbeslutning B 81 af 31. august 1990 henvises der til FN-resolution nr. 661 af 6. august 1990, FN-resolution 665 af 25. august 1990 samt, at det danske bidrag sker på anmodning fra emiren af Kuwait. ⁶³	Folketingsbeslutning B 81 af 31. august 1990. 97 stemte for (S, KF, V, RV, CD, KRF, Mogens Elvensø (FP), Knud Lind (FP)), 25 stemte imod (SF, FP, Erik B. Smith (S)). ⁶⁴
EU's Monitor-Mission (ECMM) (ændrer navn til EUMM i 2001)	Det tidligere Jugoslavien (1991-2005) ⁶⁵	325 (observatø- rer). ⁶⁶	EU	Operationen har ikke en officiel hjemmeside.	-
Office Secretary General in Afghanistan and Pakistan (OSGAP) ⁶⁷	Afghanistan (1991-1992)	1 (militærrådgiver).	FN	Operationen har ikke en officiel FN hjemmeside.	-

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
United Na- tions Guard Contingent in Iraq (UNGCI)	Nordlige Irak (1991-1999) ⁶⁸	390 (observatører og freds- bevarende soldater). ⁶⁹	FN	Operationen har ikke en officiel FN hjemmeside.	-
United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission (UNIKOM)	Irak og Kuwait (1991-2003) ⁷⁰	622 (74 FN-obs- vatorer ⁷¹ og 548 soldater til beskyttelse af observatø- rer.) ⁷²	FN	FN-resolution 689 af 9. april 1991. ⁷³	-
Conference on Security and Co-ope- ration in Europe ⁷⁴ (CSCE)	Det tidligere Jugoslavien (1992)	3 (observatø- rer).	CSCE (OSCE)	Der henvises ikke til FN-resolutioner på missionens hjemmeside. ⁷⁵	-

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
United Nations Protection Force (UNPROFOR Log II) (herunder den fælles nordiske styrke NOR-BAT 2)	Kroatien, Bosnien og Makedonien (FYROM) (1992-1995) ⁷⁶	Ca. 8.044 (fredsbevarende soldater). ⁷⁷	FN	FN-resolution 713 af 25. september 1991 var den første resolution herefter følger 31 resolutioner indtil den sidste FN-resolution 959 af 19. november 1994. ⁷⁸	Folketingsbeslutning B 95 af 18. september 1992. 95 stemte for (S, KF, V, CD og KRF), 28 stemte imod (SF, FP, RV, Hans Erenbjerg (S), Helen Jørgensen (S), Lissa Mathiasen (S), Kaj Poulsen (S)), 2 undlod at stemme (Pernille Forchhammer (S), Else Marie Mortensen (S)). ⁷⁹ Folketingsbeslutning B 79 af 1. april 1993. 116 stemte for (S, KF, V, SF, CD, RV, KRF), 8 stemte imod (FP), 1 undlod at stemme (Helen Jørgensen (S)). ⁸⁰ Folketingsbeslutning B 107 af 17. august 1993. 105 stemte for (S, KF, V, CD, RV, KRF), 17 stemte imod (SF, FP), 1 undlod at stemme (Lissa Mathiasen (S)). ⁸¹ Folketingsbeslutning B 34 af 16. december 1994. 123 stemte for (S, V, KF, SF, RV, CD), 14 stemte imod (FP, EL) ⁸²
Sky Monitor ⁸³	Bosnien-Herzegovina (1992-1993)	Antal er ikke opgjort (personel til NATO's AWACS-fly).	NATO (FN autoriseret) ⁸⁴	FN-resolution 781 af 9. oktober 1992. ⁸⁵ (Operationen har ikke en officiel hjemmeside)	-

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Deny Flight ⁸⁶ (afløste Sky Monitor)	Bosnien-Her- zegovina (1993-1995)	Antal er ikke opgjort (personel til NATO's AWACS-fly). ⁸⁷	NATO (FN autorise- ret) ⁸⁸	FN-resolution 816 af 31. marts 1993. ⁸⁹ (Operationen har ikke en officiel hjemmeside)	-
Sharp Guard	Adriaterhavet (1993-1996) ⁹⁰	Antal er ikke opgjort (bemanding og støtteper- sonel til skibe heriblandt korvetterne Offert Fischer, Peter Tor- danskjold og Niels Juel. ⁹¹ I 1993 var 263 mand udsendte). ⁹²	NATO (FN autorise- ret) ⁹³	I folketingsbeslutning B 99 af 8. juni 1993 hen- vises der til FN-resolution 713 af 25. september 1991, FN-resolution 757 af 30. maj 1992, FN-reso- lution 767 af 17. november 1992 og FN-resolution 820 af 17. april 1993. ⁹⁴ I folketingsbeslutning B 84 af 12. april 1994 henvi- ses der til de ovenstående FN-resolutioner fra B 99 samt FN-resolution 787 af 16. november 1992. ⁹⁵	Folketingsbeslutning B 99 af 8. juni 1993. Vedtaget enstemmigt med 118 stemmer. ⁸⁶ Folketingsbeslutning B 84 af 12. april 1994. Vedta- get enstemmigt med 109 stemmer. ⁹⁷
United Nations Observer Mission in Georgia (UNOMIG)	Georgien (1993-2009) ⁹⁸	111 (FN-obs- ervatører og stabsoffice- rer). ⁹⁹	FN	FN-resolution 858 af 24. august 1993, FN-resolu- tion 881 af 4. november 1993, FN-resolution 937 af 27. juli 1994 og FN-resolution 1494 af 30. juli 2003. ¹⁰⁰	-

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Conference on Security and Co-ope- ration in Europe (CSCE)	Nagorno-Kara- bakh (1994)	1 (FN-obs- vator). ¹⁰¹	CSCE (OSCE)	Der henvises ikke til en FN-resolution på missio- nens hjemmeside. ¹⁰²	-
The United Nations Mission of Observers to Tajikistan (UNMOT)	Tadsjikistan (1994-1997) ¹⁰³	20 (FN-obs- vatorer). ¹⁰⁴	FN	FN-resolution 968 af 16. december 1994 og FN-re- solution 1138 af 14. november 1997. ¹⁰⁵	-
Internati- onal Con- ference on the Former Yugoslavia (ICFY) ¹⁰⁶	Grænsen mel- lem Serbien og Bosnien-Her- cegovina (1994)	5 (observatø- rer).	FN/EU	Operationen har ikke en officiel FN hjemmeside.	-

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia (UNCRO) (afløste UNPROFOR i Kroatien)	Kroatien (1995-1996) ¹⁰⁷	1.068 (1.000 fredsbevarende soldater og 68 FN-observatører). ¹⁰⁸	FN	FN-resolution 958 af 19. november 1994. ¹⁰⁹	Folketingsbeslutning B 34 af 16. december 1994. 123 stemte for (S, V, KF, SF, RV, CD), 14 stemte imod (FP, EL). ¹¹⁰
United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH)	Balkan (1995-2002) ¹¹¹	39 (FN-observatører). ¹¹²	FN	FN-resolution 1035 af 21. december 1995, FN-resolution 1088 af 12. december 1996, FN-resolution 1103 af 31. marts 1997, FN-resolution 1107 af 16. maj 1997, FN-resolution 1144 af 19. december 1997, FN-resolution 1168 af 21. maj 1998, FN-resolution 1184 af 16. juli 1998. ¹¹³	-
United Nations Preventive Deployment Force in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (UNPREDEP)	Makedonien (FYROM) (1995-1999) ¹¹⁴	Ca. 469 (fredsbevarende soldater og observatører). ¹¹⁵	FN	FN-resolution 983 af 31. marts 1995, FN-resolution 1082 af 26. november 1996, FN-resolution 1110 af 28. maj 1997, FN-resolution 1140 af 28. november 1997, FN-resolution 1142 af 4. december 1997. ¹¹⁶	-

Operati- ons navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Implemen- tation Force (IFOR) (afløses af SFOR)	Bosnien-Her- cegovina (1996) ¹¹⁷	Ca. 1.616 (fredsbe- varende soldater). ¹¹⁸	NATO (FN autorise- ret) ¹¹⁹	I folketingsbeslutning B 60 af 15. december 1995 henvises der til FN-pagtens kapitel VII. ¹²⁰	Folketingsbeslutning B 60 af 15. december 1995. 120 stemte for (S, V, KF, SF, RV, FP, CD), 9 stemte imod (EL, DF). ¹²¹
United Nati- ons Mission of Observers in Prevlaka Peninsula (UNMOP)	Kroatien (1996-2002) ¹²²	Antallet af udsendte indgår i styr- ken til FN's fredsbevaren- de mission UNCRO. ¹²³	FN	FN-resolution 1038 af 15. januar 1996. ¹²⁴	-
United Nations Transitional Admini- stration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (UNTAES)	Balkan (1996-1998) ¹²⁵	Antallet af udsendte indgår i styr- ken til FN's fredsbevaren- de mission UNCRO. ¹²⁶	FN	FN-resolution 1037 af 15. januar 1996. ¹²⁷	-

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Stabilization Force (SFOR) (afløste IFOR)	Bosnien-Her- cegovina (1996-2004) ¹²⁸	Ca. 7.464 (del af en ba- taljonskamp- gruppe). ¹²⁹	NATO (FN autorise- ret) ¹³⁰	I folketingsbeslutning B 68 af 20. december 1996 henvises der til, at det danske bidrag sker under bemyndigelse fra FN's Sikkerhedsråd. ¹³¹	Folketingsbeslutning B 68 af 20. december 1996. 119 stemte for (S, V, KF, SF, RV, FP, CD), 6 stemte imod (EL, DF). ¹³²
Operation Alba	Albanien (1997) ¹³³	59 (let reko- gnoserings enhed). ¹³⁴	Koalition (ledet af Italien) ¹³⁵ (FN autorise- ret) ¹³⁶	I folketingsbeslutning B 123 af 2. maj 1997 henvi- ses der til, at det danske bidrag sker på baggrund af en bemyndigelse fra FN's Sikkerhedsråd. ¹³⁷	Folketingsbeslutning B 123 af 2. maj 1997. 89 stemte for (S, V, KF, RV, CD), 20 stemte imod (SF, FP, EL, DF). ¹³⁸
Operation Allied Force	Forbunds-re- publikken Jugoslavien (1998-2000) ¹³⁹	Ca. 480 (bemanding og vedlige- holdelse af otte F-16 kampfly). ¹⁴⁰	NATO	I folketingsbeslutning B 4 af 8. oktober 1998 hen- vises der til FN-resolution 1160 af 31. marts samt FN-resolution 1199 af 23. september 1998. ¹⁴¹ I folketingsbeslutning B 128 af 22. april 1999 hen- vises der til FN-resolution 1199 af 23. september 1998. ¹⁴²	Folketingsbeslutning B 4 af 8. oktober 1998. 92 stemte for (S, V, KF, CD, RV, KRF), 28 stemte imod (Lis- sa Mathiasen (S), Jytte Wittrock (S), SF, DF, EL, FP). ¹⁴³ Folketingsbeslutning B 128 af 22. april 1999. 79 stemte for (S, V, KF, CD, RV, FP, KRF), 24 stemte imod (SF, DF, EL, Holder Graversen (S), Jytte Wittrock (S)). ¹⁴⁴
Kosovo Verification Mission (KVM)	Kosovo (1998-1999) ¹⁴⁵	Ca. 25 (observatø- rer). ¹⁴⁶	OSCE ¹⁴⁷	FN-resolution 1199 af 23. september 1998. ¹⁴⁸	-

Operati- ons navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Albanian Force (AFOR)	Albanien (1999) ¹⁴⁹	Ca. 138 (hovedsage- ligt til sikring af humanitær bistand). ¹⁵⁰	NATO (FN autorise- ret) ¹⁵¹	I folketingsbeslutning B 116 af 13. april 1999 henvises der til, at der danske bidrag sker på anmodning fra Albanien. ¹⁵² I folketingsbeslutning B 146 af 28. maj 1999 henvises der til FN-resolution 1199 af 23. september 1998. ¹⁵³ I folketingsbeslutning B 151 af 24. juni 1999 henvises der til FN-resolution 1244 af 10. juni 1999. ¹⁵⁴	Folketingsbeslutning B 116 af 13. april 1999. 107 stemte for (S, V, KF, SF, DF, CD, RV, FP, KRF), 3 stemte imod (EL). ¹⁵⁵ Folketingsbeslutning B 146 af 28. maj 1999. 86 stemte for (S, V, KF, CD, RV, FP), 22 stemte imod (SF, DF, EL). ¹⁵⁶ Folketingsbeslutning B 151 af 24. juni 1999. 109 stemte for (S, V, KF, SF, DF, CD, RV, FP, KRF, Frank Dahlgaard (UP)), 3 undlod at stemme (EL). ¹⁵⁷
Kosovo Force (KFOR)	Kosovo og Makedonien (1999.) ¹⁵⁸	Antal er ikke opgjort (ca. 13.660 fra 1999- 2017). ¹⁵⁹	NATO (FN autorise- ret) ¹⁶⁰	I folketingsbeslutning B 148 af 17. juni 1999 henvises der til FN-resolution 1244 af 10. juni 1999. ¹⁶¹	Folketingets beslutningsforslag B 148 af 17. juni 1999. 97 stemte for (S, V, KF, SF, DF, CD, RV, FP, KRF og Frank Dahlgaard (UP)), 5 stemte imod (EL). ¹⁶²

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
United Nations Mission of Support in East Timor (UNMISSET) International Force East Timor (INTERFET) United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) United Nations Mission in East Timor (UNAMET)	Østtimor (1999-2005) ¹⁶³	31 (FN-observatører samt heraf to stabsofficerer i 2001). ¹⁶⁴	FN	FN-resolution 1410 af 17. maj 2002, FN-resolution 1534 af 14. maj 2004, FN-resolution 1573 af 16. november 2004 ¹⁶⁵ , FN-resolution 1264 af 15. september 1999 ¹⁶⁶ , FN-resolution 1272 af 25. oktober 1999. ¹⁶⁷ (Operationen UNAMET samt INTERFET har ikke en officiel FN hjemmeside)	-
United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL)	Sierra Leone (1999-2005) ¹⁶⁸	14 (observatører og/eller stabsofficer). ¹⁶⁹	FN	FN-resolution 1270 af 22. oktober 1999, FN-resolution 1289 af 7. februar 2000, FN-resolution 1346 af 30. marts 2001. ¹⁷⁰	-

Operati- ons navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
United Nations Mission in Kosovo (UNMIK)	Kosovo (1999-2011) ¹⁷¹	Ca. 30 (enkelte FN-obs- vatorer og 29 militære rådgivere). ¹⁷²	FN	FN-resolution 1244 af 10. juni 1999. ¹⁷³	-
United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC)	Congo (1999-2011) ¹⁷⁴	41 (FN-obs- vatorer samt heraf én stabsofficer i 2000). ¹⁷⁵	FN	FN-resolution 1279 af 30. november 1999, FN-re- solution 1291 af 24. februar 2000, FN-resolution 1565 af 1. oktober 2004. ¹⁷⁶	-
United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE)	Etiopien og Eritrea (2000-2006) ¹⁷⁷	446 (33 obs- vatorer, ¹⁷⁸ 333 fredsbe- varendesol- dater og 80 ingeniørsol- dater). ¹⁷⁹	FN	FN-resolution 1320 af 15. september 2000, FN-re- solution 1430 af 14. august 2002. ¹⁸⁰	Folketingsbeslutning B 33 af 9. november 2000. 95 stemte for (S, V, KF, CD, RV, EL, KRF, FRI), 9 stemte imod (DF, Morgens Andreasen (UP), Frank Dahlgaard (UP)). ¹⁸¹

Operationens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Operation Eagle Assist ¹⁸²	USA (2001-2002)	Ca. 30 (bemanding af NATO's AWACS-fly).	NATO (NATO artikel 5)	Ingen FN-resolution. Det danske bidrag til NATO sker på anmodning fra USA.	Det danske bidrag er vedtaget efter rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn.
Operation Amber Fox	Makedonien (FYROM) (2001-2002) ¹⁸³	30 (soldater udrustet med EAGLE-køretøjer samt et mindre antal stabsofficerer). ¹⁸⁴	NATO	I folketingsbeslutning B 5 af 9. oktober 2001 henvises der til FN-resolution 1371 af 26. september 2001 samt at det danske bidrag sker på anmodning fra den makedonske regering. ¹⁸⁵	Folketingsbeslutning B 5 af 9. oktober 2001. Vedtaget enstemmigt med 100 stemmer. ¹⁸⁶
Operation Active Endeavour	Middelhavet (2001-2004) ¹⁸⁷	Antal er ikke opgjort (korvetter, patruljefartøjer, ubåden Sælen samt helikoptere). ¹⁸⁸	NATO (NATO artikel 5) ¹⁸⁹ (FN autoriseret) ¹⁹⁰	I folketingsbeslutning B 65 af 25. oktober 2001 henvises der til Washington-traktatens artikel 5 (NATO). I folketingsbeslutning B 109 af 28. maj 2002 henvises der til FN-pagtens artikel 51 samt FN-resolution 1368 af 12. september 2001 og FN-resolution 1373 af 28. september 2001. ¹⁹¹	Folketingsbeslutning B 65 af 25. oktober 2001. 101 stemte for (S, V, KF, SF, DF, CD, RV, KRF, Arne Melchior (UP)), 5 stemte imod (EL). ¹⁹² Folketingsbeslutning B 109 af 28. maj 2002. 93 stemte for (V, S, DF, KF, RV, KRF), 12 stemte imod (SF, EL). ¹⁹³

Operati- ons navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Operation Enduring Freedom	Afghanistan (2002-2003) ¹⁹⁴	Antal er ikke opgjort (et C-130 transportfly, seks F-16 kampfly og ca. 103 specialstyr- ker). ¹⁹⁵	Koalition (FN autorise- ret) ¹⁹⁶	I folketingsbeslutning B 37 af 14. december 2001 henvises der til FN-resolution 1383 af 6. december 2001, FN-resolution 1368 af 12. september 2001 og FN-resolution 1373 af 28. september 2001 samt FN-pagts artikel 51. ¹⁹⁷	Folketingsbeslutning B 37 af 14. december 2001. 101 stemte for (V, S, DF, KF, RV, KRF), 11 stemte imod (SF, EL, Thomas Adelskov (S), Lissa Mathiasen (S)). ¹⁹⁸
Internatio- nal Security Assistance Force (ISAF)	Afghanistan (2002-2014) ¹⁹⁹	Ca. 17 873 ²⁰⁰ (F-16 kampfly og et C-130J transportfly i 2002, kampbatal- jon i Hel- mand-pro- vinsen i perioden 2005-2014 og special- og special- styrker i 2012). ²⁰¹	Koalition (fra 2003 NATO-ledet) ²⁰² (FN autorise- ret) ²⁰³	I folketingsbeslutning B 45 af 11. januar 2002 hen- vises der til FN-resolution 1378 af 14. november 2001 samt FN-resolution 1386 af 20. december 2001. ²⁰⁴ I folketingsbeslutning B 57 af 2. december 2003 henvises der til FN-resolution 1386 af 20. decem- ber 2001 og FN-resolution 1510 af 13. oktober 2003. ²⁰⁵ I folketingsbeslutning B 43 af 25. november 2004 henvises der til FN-resolution 1378 af 14. november 2001, FN-resolution 1386 af 20. december 2001, FN-resolution 1510 af 13. oktober 2003 samt FN-resolution 1563 af 17. september 2004. ²⁰⁶	Folketingsbeslutning B 45 af 11. januar 2002. Vedta- get enstemmigt med 108 stemmer. ²¹² Folketingsbeslutning B 57 af 2. december 2003. 102 stemte for (V, S, DF, KF, RV, KD, Anders Møller (UFG)), 9 stemte imod (SF, EL). ²¹³ Folketingsbeslutning B 43 af 25. november 2004. 96 stemte for (V, S, DF, KF, RV, KD), 12 stemte imod (SF, EL, IA). ²¹⁴

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
				I folketingsbeslutning B 64 af 2. februar 2006 henvises der til FN-resolution 1386 af 20. december 2001, FN-resolution 1510 af 13. oktober 2003, FN-resolution 1623 af 13. september 2005 samt at det danske bidrag sker på anmodning fra den afghanske regering. ²⁰⁷	Folketingsbeslutning B 64 af 2. februar 2006. 102 stemte for (V, S, DF, KF, RV), 10 stemte imod (SF, EL). ²¹⁵
				I folketingsbeslutning B 161 af 1. juni 2007 henvises der til FN-resolution 1386 af 20. december 2001, FN-resolution 1510 af 13. oktober 2003, FN-resolution 1707 af 12. september 2006 samt at det danske bidrag sker på anmodning fra den afghanske regering. ²⁰⁸	Folketingsbeslutning B 161 af 1. juni 2007. 99 stemte for (V, S, DF, KF, RV, Leif Mikkelsen (UFG), 12 stemte imod (SF, EL)). ²¹⁶
				I folketingsbeslutning B 6 af 23. oktober 2007 henvises der til FN-resolution 1386 af 20. december 2001, FN-resolution 1510 af 13. oktober 2003 samt FN-resolution 1176 af 19. september 2007. ²⁰⁹	Folketingsbeslutning B 6 af 23. oktober 2007. 99 stemte for (V, S, DF, KF, RV, NY), 8 stemte imod (SF, EL). ²¹⁷

Operationens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
				I folketingsbeslutning B 140 af 10. juni 2008 henvises der til FN-resolution 1386 af 20. december 2001, FN-resolution 1510 af 13. oktober 2003, FN-resolution 1776 af 19. september 2007 samt at det danske bidrag sker på anmodning fra afghanske regering. ²¹⁰	Folketingsbeslutning B 140 af 10. juni 2008. 90 stemte for (V, S, DF, KF, RV, NY), 16 stemte imod (SF, EL). ²¹⁸
				I folketingsbeslutning B 24 af 9. december 2008 henvises der til 1386 af 20. december 2001, FN-resolution 1510 af 13. oktober 2003, FN-resolution af 1833 af 22. september 2008. ²¹¹	Folketingsbeslutning B 24 af 9. december 2008. 88 stemte for (V, S, DF, KF, RV, LA), 16 stemte imod (SF, EL). ²¹⁹
Operation Allied Harmony (afløste Amber Fox)	Makedonien (FYROM) (2002-2003) ²²⁰	11 (soldater som indgik i to forbindelseshold). ²²¹	NATO (EU afløste i 2002) ²²²	NATO's bidrag sker på anmodning fra den danske præsident Boris Trajkovski. ²²³	-
United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)	Afghanistan (2003-2013) ²²⁴	24 (observatører og militær-rådgivere). ²²⁵	FN	FN-resolution 1401 af 28. marts 2002, FN-resolution 2344 af 17. marts 2017. ²²⁶	-
United Nations Mission in Liberia (UNMIL)	Liberia (2003-2016) ²²⁷	Ca. 130 (observatører og/eller stabsofficerer). ²²⁸	FN	FN-resolution 1509 af 19. september 2003, FN-resolution 2215 af 2. april 2015. ²²⁹	-

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Operati- on Iraqi Freedom	Irak (2003-2007) ²³⁰	Ca. 6.000 (korvetten Olfert Fischer, ubåden Sølen, patruljefartø- jerne Viben og Ravnen, transportfly, et helikopter- detachment samt en ba- taljonskamp- gruppe) ²³¹	Koalition (senere FN autoriseret) ²³²	I folketingsbeslutning B 118 af 21. marts 2003 henvises der til FN-resolution 678 af 29. november 1990, FN- resolution 687 af 3. april 1991, FN-reso- lution 1441 af 8. november 2002. ²³³ I folketingsbeslutning B 165 af 15. maj 2003 henvises der til FN-resolutioner fra Folketingsbe- slutning B 118. ²³⁴ I folketingsbeslutning B 1 af 10. oktober 2003 hen- vises der til FN-resolution 1483 af 22. maj 2003. ²³⁵ I folketingsbeslutning B 56 af 2. december 2003 henvises der til FN-resolution 1511 af 16. oktober 2003. ²³⁶	Folketingsbeslutning B 118 af 21. marts 2003. 61 stemte for (V, DF, KF), 50 stemte imod (S, SF, RV, EL, KRF og SIU). ²⁴² Folketingsbeslutning B 165 af 15. maj 2003. 89 stemte for (V, S, DF, KF, KRF), 15 stemte imod (SF, RV, EL). ²⁴³ Folketingsbeslutning B 1 af 10. oktober 2003. 94 stemte for (V, S, DF, KF, KRF), 15 stemte imod (SF, RV, EL). ²⁴⁴ Folketingsbeslutning B 56 af 2. december 2003. 103 stemte for (V, S, DF, KF, RV, KD, Anders Møller (UFG)), 9 stemte imod (SF, EL). ²⁴⁵

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
				I folketingsbeslutning B 213 af 2. juni 2004 henvises der til FN-resolution 1483 af 22. maj 2003 og FN-resolution 1511 af 16. oktober 2003. ²³⁷	Folketingsbeslutning B 213 af 2. juni 2004. 92 stemte for (V, S, DF, KF, RV, KD), 11 stemte imod (SF, EL). ²⁴⁶
				I folketingsbeslutning B 42 af 25. november 2004 henvises der til FN-resolution 1546 af 8. juni 2004 samt, at det danske bidrag sker på anmodning fra den irakiske regering. ²³⁸	Folketingsbeslutning B 42 af 25. november 2004. 97 stemte for (V, S, DF, KF, RV, KD), 15 stemte imod (SF, EL og IA). ²⁴⁷
				I folketingsbeslutning B 89 af 31. maj 2005 henvises der til FN-resolution 1546 af 8. juni 2004 samt, at det danske bidrag sker på anmodning fra den irakiske regering. ²³⁹	Folketingsbeslutning B 89 af 31. maj 2005. 96 stemte for (V, S, DF, KF, RV), 16 stemte imod (SF, EL, TF, IA, SIU, Jytte Wittrock(S)). ²⁴⁸
				I folketingsbeslutning B 63 af 26. januar 2006 henvises der til FN-resolution 1546 af 8. juni 2004, FN-resolution 1637 af 8. november 2005 samt en anmodning fra den irakiske regering. ²⁴⁰	Folketingsbeslutning B 63 af 26. januar 2006. 102 stemte for (V, S, DF, KF, RV), 15 stemte imod (SF, EL, Lissa Mathiasen (S), Jytte Wittrock (S)). ²⁴⁹
				I folketingsbeslutning B 162 af 1. juni 2007 henvises der til FN-resolution FN-resolution 1546 af 8. juni 2004, FN-resolution 1723 af 28. november 2006 samt en anmodning fra den irakiske regering. ²⁴¹	Folketingsbeslutning B 162 af 1. juni 2007. 107 stemte for (V, S, DF, KF, RV, SF, Leif Mikkelsen (UFG)), 2 stemte imod (EL). ²⁵⁰

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Air Policing Baltic ²⁵¹	Baltikum (2004)	Ca. 66 (bemanding og vedlige- holdelse af fem F-16 kampfly).	NATO	I folketingsbeslutning B 210 af 2. juni 2004 henvises der ikke til en specifik FN-resolution, men til at NATO den 16. marts 2004 vedtog at assisterer med opretholdelsen af de baltiske landes suverænitæt. ²⁵²	Folketingsbeslutning B 210 af 2. juni 2004. 97 stemte for (V, S, DF, KF, RV, KD, Anders Møller (UFG)), 1 stemte imod (EL), 7 undlod at stemme (SF). ²⁵³
United Nati- ons Mission in Sudan (UNMIS) (afløste UNAMIS)	Sudan (2004-2005) ²⁵⁴	242 (FN-ober- vatore). ²⁵⁵	FN	FN-resolution 1590 af 24. marts 2005. ²⁵⁶	Folketingsbeslutning B 71 af 28. april 2005. Vedta- get enstemmigt med 119 stemmer. ²⁵⁷
United Nations Mis- sion for the Referendum in Western Sahara (MINURSO)	Vestsahara (2005-2007) ²⁵⁸	4 (stabsoffice- rer og/eller observatø- rer). ²⁵⁹	FN	FN-resolution 690 af 29. april 1991. ²⁶⁰	Folketingsbeslutning B 29 af 7. maj 1998. 102 stemte for (S, V, KF, SF, CD, RV, EL, FP, KRF), 11 stemte imod (DF). ²⁶¹
United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI)	Irak (2005-2012) ²⁶²	64 (militære råd- givere samt et C-130 transport- fly). ²⁶³	FN	FN-resolution 1500 af 14. august 2003 og udvidet af FN-resolution 1770 af 10. august 2007. ²⁶⁴	Folketingsbeslutning B 139 af 30. maj 2006. 65 stemte for (V, DF, KF), 53 stemte imod (S, RV, SF, EL, TF). ²⁶⁵

Operati- ons navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
United Nations Inter- rim Force in Lebanon (UNIFIL)	Libanon (2006-2011) ²⁶⁶	1.555 (korvetten Peter Tor- denskjold og patruljefartø- jerne Ravnen, Glenten og Viben samt logistisk personel). ²⁶⁷	FN	FN-resolution 425 af 19. marts 1978, FN-resolution 426 af 19. marts 1978, FN-resolution 1701 af 11. august 2006. ²⁶⁸	Folketingsbeslutning B 146 af 14. september 2006. 104 stemte for (V, S, DF, KF, RV, SF), 3 stemte imod (EL). ²⁶⁹ Folketingsbeslutning B 41 af 24. november 2009. Vedtaget enstemmigt med 108 stemmer. ²⁷⁰
United Nati- ons Mission in Nepal (UNMIN)	Nepal (2007-2011) ²⁷¹	6 (FN-obs- vatore). ²⁷²	FN	FN-resolution 1740 af 23. januar 2007 ²⁷³ og FN-re- solution 1864 af d. 23. januar 2009. ²⁷⁴	-

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
World Food Programme Marshalling	Somalia (2008) ²⁷⁵	Ca. 100 (bemanding og vedli- geholdelse af inspek- tionsskibet Thetis samt et beskyttel- seshold fra Frømands- korpset og Søværnets Milittærpoli- ti) ²⁷⁶	FN (WFP)	I folketingsbeslutning B 32 af 24. januar 2008 henvises der til FN-resolution 1722 af 20. august 2007. ²⁷⁷	Folketingsbeslutning B 32 af 24. januar 2008. Vedta- get enstemmigt med 106 stemmer. ²⁷⁸
United Nations Mission in the Central African Republic and Chad (MINURCAT)	Chad (2008) ²⁷⁹	1 (FN-obs- vator). ²⁸⁰	FN	FN-resolution 1778 af 25. september 2007, FN-re- solution 1861 af 14. januar 2009. ²⁸¹	-
OSCE Mission to Georgia ²⁸²	Georgien (2008)	Ca. 8 (observatø- rer).	OSCE	Der henvises ikke til en FN-resolution på missio- nens hjemmeside. ²⁸³	-

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Combined Task Force (CTF) 150 og 151 samt Combined Maritime Forces (CMT) (CTF var tidligere del af Operation Enduring Freedom) ²⁸⁴	Adenbugten (CTF 150), Afrikas Horn (CTF 151) (2008-) ²⁸⁵	Antal er ikke opgjort (stabsof- ficierer, støtteskibene Absalon og Esbern Snare, fregatten Iver Huitfeldt samt et Chal- lenger-fly). ²⁸⁶	Koalition (FN autorise- ret) ²⁸⁷	I folketingsbeslutning B 33 af 24. januar 2008 hen- vises der til FN-resolution 1368 af 12. september 2001, FN-resolution 1373 af 28. september 2001 samt FN-resolution 1722 af 20. august 2007. ²⁸⁸ I folketingsbeslutning B 56 af 9. februar 2017 henvises der til FN-resolution 1368 af 12. septem- ber 2001, FN-resolution 1373 af 28. september 2001, FN-resolution 2316 af 9. november 2016, FN-resolution 2249 af 20. november 2015, FN-re- solution 2254 af 18. december 2015 samt, at det danske bidrag sker på anmodning fra den irakiske regering. ²⁸⁹	Folketingsbeslutning B 33 af 24. januar 2008. 103 stemte for (V, S, DF, SF, KF, RV, NY, Pia Christmas-Møl- ler (UFG)), 2 stemte imod (EL), 1 undlod at stemme (Torben Lund (SF)). ²⁹⁰ Folketingsbeslutning B 56 af 9. februar 2017. 90 stemte for (S, DF, V, LA, RV, KF), 19 stemte imod (EL, ALT, SF). ²⁹¹
United Nations Command Military Armistice Commission (UNC- MAC) ²⁹²	Korea (2009-)	Antal er ikke opgjort (ca. 40 i peri- oden 2009- 2018). ²⁹³	Koalition (ledet af USA) (FN autorise- ret) ²⁹⁴	FN-resolution 711 vedtaget af FN's Generalforsam- ling 28. august 1953. ²⁹⁵	-

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Air Policing Baltic	Baltikum (2009) ²⁹⁶	Ca. 45-50 (bemanding og vedli- geholdelse af fire F-16 kampfly). ²⁹⁷	NATO	I folketingsbeslutning B 210 henvises der ikke til en specifik FN-resolution, men til at NATO den 16. marts 2004 vedtog at assistere med opretholdelsen af de baltiske landes suverænitæt. ²⁹⁸	Tidligere folketingsbeslutning B 210 af 2. juni 2004. 97 stemte for (V, S, DF, KF, RV, KD, Anders Møller (UFG)), 1 stemte imod (EL), 7 undlod at stemme (SF). ²⁹⁹ Samt rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn 18. juni 2008. ³⁰⁰
Air Policing Island ³⁰¹	Island (2009)	Ca. 48 (bemanding og vedli- geholdelse af fire F-16 kampfly).	NATO	I folketingsbeslutning B 35 henvises der ikke til en specifik FN-resolution, men til at Det Nordatlantiske Råd d. 27. juli 2007 vedtog at håndhæve Islands suverænitæt i landets luftrum. ³⁰²	Folketingsbeslutning B 35 af 9. december 2008. Vedtaget enstemmigt med 106 stemmer. ³⁰³
Operation Ocean Shield (afløste Ope- ration Allied Protector) ³⁰⁴	Adenbugten (2009-2016)	Ca. 300 (bemanding af støtteski- bene Absalon og Esbern Snarre samt overvåg- ningsfly). ³⁰⁵	NATO (FN autorise- ret) ³⁰⁶	I folketingsbeslutning B 59 af 17. december 2008 henvises der til FN-resolution 1814 af 15. maj 2008, FN-resolution 1816 af 2. juni 2008, 1838 af 7. oktober 2008 og 1846 af 2. december 2008. ³⁰⁷	Folketingsbeslutning B 59 af 17. december 2009. Vedtaget enstemmigt med 102 stemmer. ³⁰⁸

Operati- ons navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Air Policing Island ³⁰⁹	Island (2010)	Ca. 52 (bemanding og vedli- geholdelse af fire F-16 kampfly).	NATO	I folketingsbeslutning B 35 henvises der ikke til en specifik FN-resolution, men til at Det Nordat- lantiske Påd (NATO) den 27. juli 2007 vedtog at håndhæve Islands suverænitæt i landets luftrum. ³¹⁰	- ³¹¹
United Nations Or- ganization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUSCO) (afløste MONUC)	Congo (2010-2011) ³¹²	Ca. 6. ³¹³	FN	FN-resolution 1925 af 28. maj 2010. ³¹⁴	-
United Nati- ons Mission in South Sudan (UNMISS) (afløste UNMIS)	Sydsudan (2011-) ³¹⁵	Ca. 160 (hovedsage- ligt stabsoffi- cerer). ³¹⁶	FN	FN-resolution 1996 af 8. juli 2011, FN-resolution 2132 af 24. december 2013, FN-resolution 2155 af 27. maj 2014. ³¹⁷	-

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Operation Odyssey Dawn	Libyen (2011) ³¹⁸	Ca. 120 (bemanding og vedli- geholdelse af fire F-16 kampfly). ³¹⁹	Koalition (ledet af USA) (FN autorise- ret) ³²⁰	I folketingsbeslutning B 89 af 19. marts 2011 henvises der til FN-resolution 1973 af 17. marts 2011. ³²¹	Folketingsbeslutning B 89 af 19. marts 2011. Vedta- get enstemmigt med 110 stemmer. ³²²
Operation Unified Protector (afløste Odyssey Dawn)	Libyen (2011) ³²³	Ca. 120 (bemanding og vedli- geholdelse af fire F-16 kampfly). ³²⁴	NATO (FN autorise- ret) ³²⁵	I folketingsbeslutning B 89 af 19. marts 2011 henvises der til FN-resolution 1973 af 17. marts 2011. ³²⁶	Tidligere folketingsbeslutning B 89 af 19. marts 2011. Vedtaget enstemmigt med 110 stemmer. ³²⁷
Air Policing Baltic ³²⁸	Baltikum (2011)	Ca. 45-50 (bemanding og vedli- geholdelse af fire F-16 kampfly).	NATO	I folketingsbeslutning B 210 henvises der ikke til en specifik FN-resolution, men til at NATO den 16. marts 2004 vedtog at assistere med opretholdel- sen af de baltiske landes suverænitæt. ³²⁹	Tidligere folketingsbeslutning B 210 af 2. juni 2004. ³³⁰ 97 stemte for (V, S, DF, KF, RV, KD, Anders Møller (UFG)), 1 stemte imod (EL), 7 undlod at stemme (SF). ³³¹
United Nations Supervision Mission in Syria (UNSMIS)	Syrien (2012) ³³²	9 (FN-obs- vatorer). ³³³	FN	FN-resolution 2043 af 21. april 2012 senere udvi- det af resolution 2059 af 20. juli 2012. ³³⁴	–

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Operation Serval	Mali (2013) ³³⁵	Ca. 40 (bemanding og vedlige- holdelse af et C-130 trans- portfly). ³³⁶	Koalition (ledet af Frankrig) (FN autorise- ret) ³³⁷	I folketingsbeslutning B 49 af 15. januar 2013 hen- vises der til FN-resolution 2085 af 20. december 2012 samt, at det danske bidrag sker på anmod- ning fra den maliske præsident Traoré. ³³⁸	Folketingsbeslutning B 49 af 15. januar 2013. 99 stemte for (V, S, DF, RV, SF, LA, KF), 8 stemte imod (EL). ³³⁹
United Nations Multidi- mensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MI- NUSMA) ³⁴⁰	Mali (2013-) ³⁴¹	Antal er ikke opgjort (Jægerkorp- set, logistisk personel og et C-130J transportfly).	FN	FN-resolution 2100 af 25. april 2013, FN-resolution 2164 af 25. juni 2014, FN-resolution 2227 af 29. juni 2015. ³⁴²	Folketingsbeslutning B 28 af 19. december 2013. Vedtaget enstemmigt med 106. ³⁴³ Folketingsbeslutning B 26 af 17. november 2015. 74 stemte for (S, V, LA, ALT, RV, SF), 35 stemte imod (DF, EL, KF). ³⁴⁴
Air Policing Baltic ³⁴⁵	Baltikum (2013)	Ca. 45-50 (bemanding og vedli- geholdelse af fire F-16 kampfly).	NATO	I folketingsbeslutning B 210 henvises der ikke til en specifik FN-resolution, men til at NATO den 16. marts 2004 vedtog at assistere med opretholdel- sen af de baltiske landes suverænitæt. ³⁴⁶	Tidligere folketingsbeslutning B 210 af 2. juni 2004. ³⁴⁷ 97 stemte for (V, S, DF, KF, RV, KD, Anders Møller (UFG)), 1 stemte imod (EL), 7 undlod at stemme (SF). ³⁴⁸

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Operation Recovery of Chemical Agents from Syria (RECSYR)	Syrien (2014)	Ca. 783 (bemanding af transport- skibe samt et C-130 trans- portfly). ³⁴⁹	FN og OPCW	FN-resolution 2118 af 27. september 2013. ³⁵⁰	Folketingsbeslutning B 29 af 19. december 2013. 97 stemte for (V, S, RV, SF, EL, LA, KF, UFG), 14 stemte imod (DF). ³⁵¹
United Nations Integrated Peacebuild- ing Office in the Cen- tral African Republic (BINUCA) ³⁵²	Den Cen- tral-afrikanske Republik (2014)	Ca. 60 (bemanding og vedli- geholdelse af et C-130 transportfly).	FN	FN-resolution 2121 af 10. oktober 2013, FN-reso- lution 2127 af 5. december 2013 og FN-resolution 2134 af 28. januar 2014.	Folketingsbeslutning B 67 af 10. april 2014. 94 stemte for (V, S, DF, RV, SF, LA, KF, UFG), 8 stemte imod (Jepppe Kofoed (S), EL). ³⁵³
Air Policing Baltic ³⁵⁴	Baltikum (2014)	Ca. 50 (bemanding og vedli- geholdelse af fire F-16 kampfly samt to i reserve).	NATO	I folketingsbeslutning B 210 henvises der ikke til en specifik FN-resolution, men til at NATO den 16. marts 2004 vedtog at assistere med opretholdel- sen af de baltiske landes suverænitæt. ³⁵⁵	Tidligere folketingsbeslutning B 210 af 2. juni 2004. ³⁵⁶ 97 stemte for (V, S, DF, KF, RV, KD, Anders Møller (UFG)), 1 stemte imod (EL), 7 undlod at stemme (SF). ³⁵⁷

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Special Monitoring Mission to Ukraine ³⁵⁸	Ukraine (2014)	Ca. 20 (observatø- rer).	OSCE	OSCE's bidrag sker på anmodning fra Ukraines regering. ³⁵⁹ Der henvises ikke til en FN-resolution på missionens hjemmeside.	-
Operation Inherent Resolve (OIR) ³⁶⁰	Irak og Syrien (2014-)	Antal er ikke opgjort (ca. 2.467 i perioden 2014- 2017) ³⁶¹ til bemanning af fregat- ten Peter Willemoes, et Hercules C 130J trans- portfly, fire F-16 kampfly (samt tre i reserve), et radarbidrag til støtte for luftopera- tioner og specialstyr- ker).	Koalition	I folketingsbeslutning B 122 af 27. august 2014 henvises der til FN-resolution 2170 af 15. august 2014 og FN-princippet om Responsibility to Protect (R2P) samt at der foreligger en anmodning fra den irakiske regering. ³⁶² I folketingsbeslutning B 123 af 2. oktober 2014 henvises der til FN-resolution 2178 af 24. sep- tember 2014 og FN-resolution 2170 af 15. august 2014. ³⁶³ I folketingsbeslutning B 8 af 10. november 2015 henvises der til FN-pagts artikel 51. ³⁶⁴ I folketingsbeslutning B 108 af 19. april 2016 hen- vises der til FN-resolution 2249 af 20. november 2015 og FN-resolution 2254 af 18. december 2015 samt FN-princippet om Responsibility to Protect (R2P). ³⁶⁵	Folketingsbeslutning B 122 af 27. august 2014. Vedtaget enstemmigt med 104 stemmer. ³⁶⁷
					Folketingsbeslutning B 123 af 2. oktober 2014, 94 stemte for (V, S, DF, RV, SF, LA og KF), 9 stemte imod (EL og Uffe Elbæk (UFG)). ³⁶⁸
					Folketingsbeslutning B 8 af 10. november 2015, 94 stemte for (S, DF, V, LA, RV, SF, KF), 16 stemte imod (EL, ALT). ³⁶⁹
					Folketingsbeslutning B 108 af 19. april 2016, 90 stemte for (S, DF, V, LA, RV, KF), 19 stemte imod (EL, ALT, SF). ³⁷⁰

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
				I folketingsbeslutning B 50 af 16. januar 2018 henvises der til, at deltagelsen sker med samtykke fra Irak. ³⁶⁶	Folketingsbeslutning B 50 af 16. januar 2018. 85 stemte for (S, DF, V, LA, RV, KF), 19 stemte imod (EL, ALT, SF). ³⁷¹
Resolute Support Mission (afløste ISAF)	Afghanistan (2015). ³⁷²	Antal er ikke opgjort (ca. 1.685 i perioden 2015-2017 ³⁷³ til genopbyg- ning af det afghanske militær. ³⁷⁴ 55 udsendelser i 2018 ³⁷⁵).	NATO (FN autorise- ret) ³⁷⁶	I folketingsbeslutning B 25 af 18. december 2014 henvises der til FN-resolution 2145 af 17. marts 2014 samt, at det danske bidrag sker på anmod- ning fra den afghanske regering. ³⁷⁷	Folketingsbeslutning B 25 af 18. december 2014. 100 stemte for (V, S, DF, RV, SF, LA, KF, UFG), 8 stemte imod (EL). ³⁷⁸

Operationens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
FRONTX (herunder indgår forskellige mindre operationer) ³⁷⁹	Grækenland, Italien og Spanien (2015-)	Antal er ikke opgjort (22 finger-aftryks- og registre-ringsofficerer udsendt ad gangen og tre udsendelser af et CL-604 Challen-gerfly). ³⁸⁰	EU	Anmodning fra EU's grænseagentur Frontex. ³⁸¹	Dansk deltagelse blev vedtaget efter rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn. ³⁸²
Operation Sea Guardian (OSG) (afløste Active Endeavour)	Middelhavet (2016-)	Antal er ikke opgjort (bl.a. Frømands-korpset i perioden 2016-2018 samt støtteskibet Absalon). ³⁸³	NATO	I folketingsbeslutning B 49 af 16. januar 2018 henvises der til FN's havretskonvention, konventionen til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod søfartens sikkerhed af 1988 samt at der er samtykke fra de relevante kyst- og flagstater. ³⁸⁴	Folketingsbeslutning B 49 af 16. januar 2018. 89 stemte for (S, DF, V, LA, RV, SF, KF), 15 stemte imod (EL, ALT). ³⁸⁵

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Operation Recovery of Chemical Agents from Libya (RECLIB)	Libyen (2016)	Ca. 250 (beman- ding af støtteskibet Absalon). ³⁸⁶	FN og OPCW	FN-resolution 2298 af 22. juli 2016. ³⁸⁷	Folketingsbeslutning B 197 af 19. august 2016. Vedtaget enstemmigt med 99 stemmer. ³⁸⁸
Observer Mission at the Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk ³⁸⁹	Grænsen mel- lem Rusland og Ukraine (2017)	1 (observatør).	OSCE	OSCE's bidrag sker på anmodning fra Ruslands regering. ³⁹⁰ Der henvises ikke til en FN-resolution på missionens hjemmeside.	-
Air Policing Baltic	Baltikum (2018)	Ca. 60 (bemanding og vedli- geholdelse af fire F-16 kampfly). ³⁹¹	NATO	I folketingsbeslutning B 210 henvises der ikke til en specifik FN-resolution, men til at NATO den 16. marts 2004 vedtog at assistere med opretholdel- sen af de baltiske landes suverænitæt. ³⁹²	Tidligere folketingsbeslutning B 210 af 2. juni 2004. 97 stemte for (V, S, DF, KF, RV, KD, Anders Møller (UFG)), 1 stemte imod (EL), 7 undlod at stemme (SF). ³⁹³ Samt rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn 18. juni 2008. ³⁹⁴

Operatio- nens navn	Placering og år med dansk deltagelse	Dansk bidrag	Regi	Internationalt retsgrundlag	Dansk retsgrundlag
Enhanced Forward Presence (EFP) ³⁹⁵	Estland (2018-)	Antal er ikke opgjort (200 soldater samt stabs- og støttefunktio- ner hertil i 2018). ³⁹⁶	NATO	I folketingsbeslutning B 150 af 23. maj 2017 henvises der til, at det danske bidrag sker på anmodning fra de baltiske lande og Polen. ³⁹⁷	Folketingsbeslutning B 150 af 23. maj 2017. 97 stemte for (S, DF, V, LA, ALI, RV, SF, KF), 9 stemte imod (EL). ³⁹⁸

1 OSCE- og EU-missioner er medtaget i det omfang de fremgår af forsvarsministerens årlige redegørelser. Efter ophør af udgivelsen af årlige redegørelser i 2006 medtages OSCE- og EU-missioner, som fremgår af det ellers anvendte materiale i oversigten.

2 Operationer kan autoriseres af FN ved at have hjemmel i enten kapitel VI eller kapitel VII i FN-pagten, se Jakobsen, Peter Viggo (2006). *Nordic Approaches to Peace Operations*. New York: Routledge, s. 47-48. Vurderingen af, hvorvidt en operation har FN-mandat følger Forsvarets inddeling i dokumentet "FN missioner", se Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018. <http://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/fn/dkfnmissioner/Pages/FN-missioner.aspx> (22. november 2017).

3 For en række tidligere folketingsbeslutninger var dokumentet "Forslag som fremsat" ikke en del af de dokumenter, der var tilgængelige på Folketingets hjemmeside (webarkiv.ft.dk), i stedet forekom et resumé af beslutningen, hvilket derfor er anvendt til at identificere de FN-resolutioner, som der refereres til. Folketingets hjemmeside har dog i november 2018 (da udredningen var under udgivelse) frigivet digitaliserede versioner af *Folketingstidende* for perioden 1953-2018. Det er derfor muligt at finde "Forslag som fremsat" for alle aktuelle beslutningsforslag. Se Folketinget (2018). "Om digitalisering af de historiske dokumenter", 16. november 2018. http://www.folketingstidende.dk/Laes_mere/Om_digitalisering_af_de_historiske_dokumenter.aspx (22. november 2018).

4 At der ved en række operationer ikke fremgår et beslutningsforslag kan skyldes, at bidraget er taget fra en permanent styrke, som står til rådighed for specifikke operationer. Det medfører, at danske bidrag til FN-missioner efter 1964 kan være dækket af folketingsbeslutning nr. XV som blev vedtaget 30. april 1964. Her besluttede Folketinget at opstille en permanent militær beredskabsstyrke, som stod til rådighed for FN efter anmodning. Se Folketinget 1964, beslutningsforslag nr. XV, "Folketingsbeslutning XV om at stille en permanent militær beredskabsstyrke til rådighed for De Forenede Nationer", 30. april 1964, *Folketingstidende*, folketingsåret 1963-1964, Tillæg C: Vedtagne lovforslag og folketingsbeslutninger, sp. 403. Bidrag til FN eller OSCE (tidligere CSCE) efter 1993 kan være omfattet af folketingsbeslutning B 1 af 25. november 1993, hvor Folketinget besluttede at oprette en international brigade, der "kan deltage i konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende operationer på mandat fra FN eller CSCE". Denne folketingsbeslutning ophævede folketingsbeslutning nr. XV af 30. april 1964. Se Folketinget (1993). "B 1 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om etablering af en dansk international brigade", 6. oktober 1993, folketingsåret 1993-1994. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19931/beslutningsforslag_oversigtsformat/b1.htm (28. september 2018).

5 Der anvendes eksempelvis folketingsbeslutninger, FN-resolutioner, rapporter, statistiske opgørelser og officielle redegørelser fra bl.a. Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvaret, materiale fra FN's og NATO's hjemmesider samt forskningspublikationer. Derudover har udredningen haft korrespondance med Forsvarsministeriets Personalestyrelse for at fastlægge antallet af udsendelser i operationer, som er foregået i Kosovo, Afghanistan og Irak samt for at få øget information om danske udsendelser til observatørmissioner i EU- og FN-regi.

6 Forsvarsministeren (2005). *Årlig Redegørelse 2005*. København: Forsvarsministeriet, s. 12-13.

7 Forsvaret (2018). "Mission Update nr. 27 - 2018", 12. juli 2018. <https://www2.forsvaret.dk/nyheder/intops/Pages/MissionUpdatenr27-2018.aspx#> (15. oktober 2018).

8 Forsvaret (2017). "Skarpere profil til danskere i Polen", 27. juni 2017. <https://www2.forsvaret.dk/nyheder/intops/Pages/SkarpereprofiltildanskereI Polen.aspx> (15. oktober 2018). Det danske bidrag hertil blev vedtaget med folketingsbeslutning B 93 af 15. april 1999, se Folketinget (1999). "B 93 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om Danmarks tilslutning til oprettelsen af et fælles dansk-tysk-polsk korps, Multinational Corps Northeast",

25. februar 1995, folketingsåret 1998-1999. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/beslutningsforslag_som_fremset/B93.htm (15. oktober 2018).
- 9 Schaub, Gary Jr. (2015). *Learning from the F-16*. København: Center for Militære Studier, Københavns Universitet, s. 11.
- 10 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2018. <http://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/fn/dkfnmissioner/Documents/Internationalt%20engagement%C2%A0.pdf> (9. juni 2017).
- 11 Lind, O. K. (1997). Efterskrift. I: K. V. Nielsen, Helge Moosmann og Lorenz Asmussen (red.), *Den Danske Brigade/Det Danske Kommando i Tyskland 1947-1958*, s. 191-194, Haderslev: Winds Bogtrykkeri, s. 193.
- 12 Nielsen, K. V. (1997). De politiske forudsætninger for Den Danske Brigades udsendelse. I: K. V. Nielsen, Helge Moosmann og Lorenz Asmussen (red.), *Den Danske Brigade/ Det Danske Kommando i Tyskland 1947-1958*, s. 11-35. Haderslev: Winds Bogtrykkeri, se s. 29 samt tillægget på s. 103.
- 13 Rigsdagen (1947). "Lov om Bemyndigelse til at foretage de for Afsendelse og Opretholdelse af en dansk Besættelsesstyrke til Udlandet fornødne foranstaltninger", 4. juni 1947, *Rigsdagsaarbog*, rigsdagsåret 1946-1947, s. 493-499; Nielsen (1997). *Den Danske Brigade/Det Danske Kommando i Tyskland 1947-1958*, s. 29-30. Stemmeafgivningen blev i Landstinget anført uden partitilhørsforhold.
- 14 Rigsdagen (1949). "Lov om forlængelse af den ved lov nr. 241 af 4. juni 1947 givne bemyndigelse til at foretage de for afsendelse og opretholdelse af en dansk besættelsesstyrke til udlandet fornødne foranstaltninger", 12. april 1949, *Rigsdagsaarbog*, rigsdagsåret 1948-1949, s. 500-503; Mariager, Rasmus (2006). *I tillid og varm sympati, dansk-britiske forbindelser og USA under den tidlige kolde krig*. København: Museum Tusculanum Press, s. 217.
- 15 Rigsdagen (1951). "Lov om forlængelse af den ved lov nr. 241 af 4. juni 1947 samt lov nr. 173 af 12. april 1949 givne bemyndigelse til at foretage de for afsendelse og opretholdelse af en dansk besættelsesstyrke til udlandet fornødne foranstaltninger", 12. maj 1951, *Rigsdagsaarbog*, rigsdagsåret 1950-1951, s. 456-457.
- 16 Rigsdagen (1952). "Lov om yderligere forlængelse af lov om en dansk besættelsesstyrke i udlandet", 15. maj 1952, *Rigsdagsaarbog*, rigsdagsåret 1951-1952, s. 399-401.
- 17 Rigsdagen (1953). "Lov om yderligere forlængelse af lov om en dansk besættelsesstyrke i udlandet", 31. marts 1953, *Rigsdagsaarbog*, rigsdagsåret 1952-1953, s. 409-410; Folketinget (1953). "Lov om yderligere forlængelse af lov om en dansk besættelsesstyrke i udlandet", 3. behandling, 24. marts 1953, *Rigsdagstidende*, rigsdagsåret 1952-1953, F: Forhandlinger i Folketingssalen, sp. 3832; Landstinget (1953). "Lov om yderligere forlængelse af lov om en dansk besættelsesstyrke i udlandet", 3. behandling, 26. marts 1953, *Rigsdagstidende*, rigsdagsåret 1952-1953, F: Forhandlinger i Landstinget, sp. 890.
- 18 Folketinget (1954). "Lov om yderligere forlængelse af lov om en dansk besættelsesstyrke i udlandet", 13. maj 1954, *Folketingsårbog*, folketingsåret 1953-1954, s. 430-431.
- 19 Folketinget (1955). "Lov om ændringer i lov nr. 241 af 4. juni 1947 om dansk besættelsesstyrke i udlandet", 29. april 1955, *Folketingsårbog*, folketingsåret 1954-1955, s. 394-396.
- 20 Folketinget (1956). "Lov om yderligere forlængelse af lov om bemyndigelse til opretholdelse af en dansk styrke i udlandet", 23. maj 1956, *Folketingsårbog*, folketingsåret 1955-1956, s. 435-437.
- 21 Folketinget (1957). "Lov om yderligere forlængelse af lov om bemyndigelse til opretholdelse af en dansk styrke i udlandet", 29. marts 1957, *Folketingsårbog*, folketingsåret 1956-1957, s. 331-333.
- 22 Folketinget (1957). "Lov om yderligere forlængelse af lov om bemyndigelse til opretholdelse af en dansk styrke i udlandet", 8. november 1957, *Folketingsårbog*, folketingsåret 1957-1958, s. 481-483.
- 23 Nielsen, Sune Wadskjær, Annah Pyndiah og Anders V. Fridberg (2013). *Verdensfredens Vogtere: Det Danske Forsvars Indsats I FN's Fredsbevarende Operationer*. København: Forsvarskommandoen, s. 11; Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008.

- 24 Jakobsen (2006). *Nordic Approaches to Peace Operations*, s. 240.
- 25 FN's mission: UNTSO. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/mandate.shtml> (17. september 2017).
- 26 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 26; Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.
- 27 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 8, 26.
- 28 FN's mission: UNMOGIP. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmogip/> (17. september 2017).
- 29 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.
- 30 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 11.
- 31 FN's mission: UNEF I. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1mandate.html> (17. september 2017).
- 32 Folketinget (1956). "Folketingsbeslutning om at stille dansk militær styrke til rådighed for De Forenede Nationer i Suezområdet", 6. november 1956, beslutningsforslag nr. X, *Folketingstidende*, folketingsåret 1956-1957, Tillæg C: Vedtagne lovforslag og folketingsbeslutninger, sp. 5; Engholm, Carl (1976). UNEF: United Nations Emergency Force. I: L. M. K. Skern (red.), *Danmark i FNs fredsstyrke*, vol. I, s. 119-162. København: Edvard Henriksen, s. 119.
- 33 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.
- 34 Jakobsen (2006). *Nordic Approaches to Peace Operations*, s. 240; Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 11. Det fremgår af Rye M. H. (1976). Libanon – UNOGIL. I: L. M. K. Skern (red.), *Danmark i FNs fredsstyrke*, vol. I, s. 201-210. København: Edvard Henriksen, s. 204, at 12 danske officerer deltog i missionen, mens det fremgår af Rasmussen, Per Amnitzbøl (1993). *For the sake of peace: the Danish UN effort - here and now*. København: Information and Welfare Services of the Danish Armed Forces, s. 48, at 57 danskere var udsendt i perioden.
- 35 FN's mission: UNOGIL. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unogilmandate.html> (17. september 2017).
- 36 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.
- 37 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 14, 30.
- 38 FN's mission: ONUC. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onucM.htm> (17. september 2017).
- 39 Forsvaret (2017). "FN missioner", 9. februar 2018.
- 40 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 11.
- 41 FN's mission: UNYOM. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unyom-mandate.html> (17. september 2017).
- 42 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.
- 43 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 14-16, 18.
- 44 FN's mission: UNFICYP. <https://unficyp.unmissions.org/unficyp-mandate> (17. september 2017).
- 45 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.
- 46 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 26.
- 47 FN's mission: UNIPOM. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unipom-mandate.html> (17. september 2017).
- 48 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008.
- 49 Jakobsen (2006). *Nordic Approaches to Peace Operations*, s. 240; Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008.
- 50 FN's mission: UNDOF. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/undof/mandate.shtml> (17. september 2017).
- 51 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.
- 52 Forsvarsministeren (1989). *Årlig Redegørelse 1988*. København: Forsvarsministeriet, s. 41; Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 26.
- 53 FN's mission: UNGOMAP. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/ungomap/background.html> (17. september 2017).

54 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.

55 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 11.

56 FN's mission: UNIIOMOG. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/uniiomog-mandate.html> (17. september 2017).

57 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.

58 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 16, 30.

59 FN's mission: UNTAG. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untagM.htm> (17. september 2017).

60 Petersen, Nikolaj (2006). *Europæisk og globalt engagement 1973-2006*. Dansk Udenrigs-politik Historie, bind 6, 2. udgave. København: Gyldendal Leksikon, s. 456; Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28.

61 Forsvarsministerier (1991). *Årlig Redegørelse 1990*. København: Forsvarsministeriet, s. 23; Forsvarsministeren (1993). *Årlig Redegørelse 1991-1992*. København: Forsvarsministeriet, s. 27; Jakobsen (2006). *Nordic Approaches to Peace Operations*, s. 241; Petersen (2006). *Europæisk og globalt engagement*, s. 451-458; Forsvaret (2012). "Søværnets deltagelse i internationale operationer", september 2012. https://www2.forsvaret.dk/temaer/flagdag/Documents/S%C3%98V%C3%86RNET_%20FACT%20SHEET%20FLAGDAG%202012.pdf (14. september 2017). Forsvarsministeriets Personalestyrelse har ligeledes ud fra historisk ikke valideret data meddelt, at der var 304 udsendelser i forbindelse med operationen, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018, Krigsudredningens arkiv.

62 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28.

63 Folketinget (1990). "B 81 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om under FN at sende et dansk orlogsfartøj samt eventuelt et forsyningseskib til Mellemøsten", 31. august 1990, folketingsåret 1989-1990. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19891/beslutningsforslag_oversigts-format/b81.htm (25. september 2018).

64 Folketinget (1990). "B 81 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om under FN at sende et dansk orlogsfartøj samt eventuelt et forsyningseskib til Mellemøsten".

65 Forsvarsministeren (1993). *Årlig Redegørelse 1992*, s. 27; Forsvarsministeren (1996). *Årlig Redegørelse 1995*. København: Forsvarsministeriet, s.13; Forsvarsministeren (2005). *Årlig Redegørelse 2005*, s. 61; Petersen (2006). *Europæisk og globalt engagement*, s.458.

66 Forsvarsministeriets Personalestyrelse har ud fra historisk ikke valideret data meddelt, at der var 325 udsendelser i forbindelse med operationen, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018, Krigsudredningens arkiv. I 1992 deltog 22, se Forsvarsministeren (1993). *Årlig Redegørelse 1991-1992*, s. 27, i 1993 deltog 82, se Forsvarsministeren (1994). *Årlig Redegørelse 1993*. København: Forsvarsministeriet, s. 29, i 1994 deltog 13, se Forsvarsministeren (1995). *Årlig Redegørelse 1994*. København: Forsvarsministeriet, s. 19, mens ni observatører var udsendt i 2001, se Forsvarsministeren (2002). *Årlig Redegørelse 2001*. København: Forsvarsministeriet, s. 29.

67 Forsvarsministeren (1993). *Årlig Redegørelse 1991-1992*, s. 25.

68 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.

69 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 11.

70 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.

71 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008.

72 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 11, 17. De første 115 soldater til missionen blev overført fra UNFICYP, se Rasmussen (1993). *For the sake of peace*, s. 31.

73 FN's mission: UNIKOM. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unikom/mandate.html> (17. september 2018).

74 Forsvarsministeren (1993). *Årlig Redegørelse 1991-1992*, s. 28.

75 OSCE. "OSCE Missions of Long Duration (closed)". <https://www.osce.org/missions-long-duration-closed> (27. september 2018).

76 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.

77 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 18-23.

- 78 FN's mission: UNPROFOR. http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_b.htm (17. september 2017).
- 79 Folketinget (1992). "B 95 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om at stille en dansk militær styrke til rådighed for De Forenede Nationer", 17. august 1992, folketingsåret 1991-1992. http://webarkiv.ft.dk/?samling/1991/beslutningsforslag_oversigtsformat/B95.htm (9. juni 2017).
- 80 Folketinget (1993). "B 79 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om at øge sikkerheden hos det danske personel ved FN's fredsbevarende styrke i det forhenværende Jugoslavien (UNPROFOR) samt udvide det danske bidrag til UNPROFOR's", 23. marts 1993, folketingsåret 1992-1993. http://webarkiv.ft.dk/?samling/1992/udvbilag/fou/b79_bilag3.htm (9. juni 2017).
- 81 Folketinget (1993). "B 107 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om et udvidet dansk engagement ved FN's fredsbevarende styrke i det forhenværende Jugoslavien (UNPROFOR)", 16. august 1993, folketingsåret 1992-1993. http://webarkiv.ft.dk/?samling/1992/beslutningsforslag_oversigtsformat/b107.htm (8. september 2017).
- 82 Folketinget (1994). "B 34 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om det danske engagement ved FN's fredsbevarende styrke i det tidligere Jugoslavien (UNPROFOR)", 7. december 1994, folketingsåret 1994-1995. http://webarkiv.ft.dk/?samling/1994/beslutningsforslag_oversigtsformat/b34.htm (9. juni 2017).
- 83 National Defence and the Canadian Forces (2008). "Details/Information for Canadian Forces (CF) Operation SKY MONITOR", 28. november 2008. www.cmp-cpm.forces.gc.ca/dhhdhp/od-bdo/di-ri-eng.asp?IntlOpId=210&CdnOpId=251 (25. september 2018).
- 84 NATO (2009). "NATO's Operations 1949 – Present". <https://shape.nato.int/resources/21/NATO%20Operations,%201949-Present.pdf> (30. oktober 2017).
- 85 Larson, Erik, Gustav Lindstrøm, Myron Hura, Ken Gardiner, Jim Keffer og Bill Little (2003). *Interoperability of U.S. and NATO allied Air Forces: Supporting Data and Case Studies*. Santa Monica, Californien: RAND Corporation, s. 66.
- 86 Larson m.fl. (2003). *Interoperability of U.S. and NATO allied Air Forces: Supporting Data and Case Studies*, s. 66; Jakobsen (2006). *Nordic Approaches to Peace Operations*, s. 216.
- 87 Cimbala, Stephen J. og Peter Kent Forster (2010). *Multinational Military Intervention, NATO Policy, Strategy and Burden Sharing*. Farnham: Ashgate Publishing, s. 129.
- 88 NATO (2009). "NATO's Operations 1949 – Present".
- 89 Larson m.fl. (2003). *Interoperability of U.S. and NATO allied Air Forces: Supporting Data and Case Studies*, s. 66.
- 90 Af Forsvaret (2012). "Søværnets deltagelse i internationale operationer", september 2012, fremgår, at Danmark bidrog til operation Sharp Guard i perioden 1992-1996. Af s. 147 i Nørby, Søren (2013). Søværnets deltagelse i operation Maritime Monitor/Sharp Guard 1993-1996. *Tidskrift for Søvesen* 2013(2), s. 139-156, fremgår imidlertid, at det danske bidrag til NATO's stående atlanterhavsflede, STANAVFORLANT, indgik i operation Maritime Monitor i 1992. Eftersom stående bidrag ikke inddrages i oversigten er 1993 startåret for det danske bidrag til operation Sharp Guard. Tidsperioden 1993-1996 for dansk deltagelse i operationen stemmer overens med Forsvarsministeren (1997). *Årlig Redegørelse 1996*. København: Forsvarsministeriet, s. 45, hvor det fremgår, at Forsvaret har deltaget i operation Sharp Guard i perioden 1993-1996. Af Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28 fremgår, at operationen kun foregik i 1992, mens operationen ikke nævnes i Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008.
- 91 Forsvarsministeren (1994). *Årlig Redegørelse 1993*. København: Forsvarsministeriet, s. 15; Forsvarsministeren (1995). *Årlig Redegørelse 1994*, s. 18; Forsvarsministeren (1997). *Årlig Redegørelse 1996*, s. 35; Forsvarsministeren (1996). *Årlig Redegørelse 1995*. København: Forsvarsministeriet, s. 18; Forsvaret (2012). "Søværnets deltagelse i internationale operationer", september 2012; Nørby (2013). Søværnets deltagelse i operation Maritime Monitor/Sharp Guard 1993-1996, s. 147.
- 92 Rasmussen (1993). *For the sake of peace*, s. 49.

- 93 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28.
- 94 Folketinget (1993). "B 99 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i den internationale maritime embargo mod det tidligere Jugoslavien", 1. juni 1993, folketingsåret 1992-1993. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19921/beslutningsforslag_oversigtsformat/b99.htm (25. september 2018).
- 95 Folketinget (1994). "B 84 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i den internationale maritime embargo mod det tidligere Jugoslavien", 24. marts 1994, folketingsåret 1993-1994. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19931/beslutningsforslag_oversigtsformat/b84.htm (9. juni 2017).
- 96 Folketinget (1993). "B 99 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i den internationale maritime embargo mod det tidligere Jugoslavien".
- 97 Folketinget (1994). "B 84 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i den internationale maritime embargo mod det tidligere Jugoslavien".
- 98 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.
- 99 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 18, 23.
- 100 FN's mission: UNOMIG. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomig/mandate.html> (13. september 2017).
- 101 Forsvarsministeren (1995). *Årlig Redegørelse 1994*, s. 20.
- 102 CSCE (2017). "The Nagorno-Karabakh Conflict", 15. juni 2017. https://www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/Report%20-%20Nagorno-Karabakh%20-%20Design%20FINAL_o.pdf (27. september 2018).
- 103 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 26; Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018. Af Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008, fremgår, at der var dansk deltagelse i operation UNMOT i perioden 1994-2000.
- 104 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 23, 26.
- 105 FN's mission: UNMOT. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmot/UnmotM.htm> (17. september 2017).
- 106 Forsvarsministeren (1995). *Årlig Redegørelse 1994*, s. 20.
- 107 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008. I Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018, og Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, indgår operation UNCRO ikke.
- 108 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008. Af Jakobsen (2006). *Nordics Approaches to Peace Operations*, s. 240 fremgår, at 900 soldater var udsendt.
- 109 FN's mission UNCRO. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/uncro.htm> (17. september 2017). Der henvises ikke til en specifik FN-resolution på UNCRO's officielle hjemmeside, hvorfor den anførte resolution er den, der fremgår af Folketingsbeslutning B 34 af 16. december 1994. Se Folketinget (1994). "B 34 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om det danske engagement ved FN's fredsbevarende styrke i det tidligere Jugoslavien (UNPROFOR)".
- 110 Folketinget (1994). "B 34 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om det danske engagement ved FN's fredsbevarende styrke i det tidligere Jugoslavien (UNPROFOR)".
- 111 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008. I Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018, og Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, indgår operation UNMIBH ikke.
- 112 Forsvarsministeren (2003). *Årlig Redegørelse 2002*. København: Forsvarsministeriet, s. 36; Jakobsen (2006). *Nordic Approaches to Peace Operations*, s. 241.
- 113 FN's mission: UNMIBH. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmibh/mandate.html> (17. september 2017).
- 114 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018. Det fremgår af Jakobsen, Peter Viggo (2016). Denmark and UN peacekeeping: glorious past, dim future. *International Peacekeeping* 23(5), s. 741-761, at der var dansk deltagelse i perioden 1993-1999.
- 115 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 18, 20.

116 FN's mission: UNPREDEP. http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unpred_p.htm (17. september 2017).

117 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28; Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018. Af Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008, fremgår, at der var dansk deltagelse i operationen i perioden 1995-1996.

118 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008.

119 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28.

120 Folketinget (1995). "B 60 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en implementeringsstyrke for fredsftalten for Bosnien-Hercegovina", 7. december 1995, folketingsåret 1995-1996. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19951/beslutningsforslag_oversigtsformat/b60.htm (9. juni 2017).

121 Folketinget (1995). "B 60 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en implementeringsstyrke for fredsftalten for Bosnien-Hercegovina".

122 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008. I Forsvaret (2018). "FN missioner". 9. februar 2018, og Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, indgår operation UNMOP ikke.

123 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008. Af Jakobsen 2006, *Nordic Approaches to Peace Operations*, s. 241 fremgår, at én FN-observatør var udsendt.

124 FN's mission: UNMOP, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmop/mandate.html> (17. september 2017).

125 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008. I Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018, og Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, indgår operation UNTAES ikke.

126 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008.

127 FN's mission: UNTAES, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untaes.htm> (17. september 2017).

128 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008. Af Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28 og af Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018, fremgår kun operationens startår.

129 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008.

130 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28.

131 Folketinget (1996). "B 68 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en opfølgningsstyrke i Bosnien-Hercegovina", 27. november 1996, folketingsåret 1996-1997. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19961/udvbilag/fou/b68_bilag11.htm (9. juni 2017).

132 Folketinget (1996). "B 68 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en opfølgningsstyrke i Bosnien-Hercegovina".

133 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018; Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28; Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008.

134 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008; Saxi, Håkon (2009). *Norwegian and Danish Defence Policy, a comparative study of the Post-Cold War era*. Oslo: Norwegian Institute for Defence Studies, s. 37.

135 Af Petersen (2006). *Europæisk og globalt engagement*, s. 462 fremgår, at operationen var en "koalition af villige" ledet af Italien. Jakobsen (2006). *Nordic Approaches to Peace Operations*, s. 241 anvender samme kategorisering. Ligeledes fremgår det af Forsvarsministeren (1998). *Årlig Redegørelse 1997*, København: Forsvarsministeriet, s. 4, at operation ALBA var "en koalition af de villige lande" med mandat fra OSCE og FN. Af Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008 og Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018, fremgår det dog, at operationen foregik i OSCE-regi.

136 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28; Forsvarsministeren (1998). *Årlig Redegørelse 1997*, s. 4.

137 Folketinget (1997). "B 123 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en multinational sikringsstyrke i Albanien", 16. april 1997, folketingsåret 1996-1997. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19961/udvbilag/fou/b123_bilag2.htm (9. juni 2017).

- 138 Folketinget (1997). "B 123 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en multinational sikringsstyrke i Albanien".
- 139 Forsvaret (2015). "Operationer". <https://www2.forsvaret.dk/omos/organisation/flyvevaabnet/organisation/fighter-wing skrydstrup/Pages/Operationer.aspx> (26. juli 2017).
- 140 Forsvarsministeren (2000). *Årlig Redegørelse 1999*, København: Forsvarsministeriet, s. 22-23; Forsvarsministeriet (2010). "Bilag 2 – tidligere dansk deltagelse i internationale operationer (arbejdsskitse)", 13. oktober 2010. <http://www.fmn.dk/temaer/veteraner/veteranpolitik/Documents/Bilag2veteranrapport.pdf> (7. juni 2017). Forsvarsministeriets Personalestyrelse har ligeledes ud fra historisk ikke valideret data meddelt, at der var 480 udsendelser i forbindelse med operationen, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018, Krigsudredningens arkiv. Af Schaub (2015). *Learning from the F-16*, s. 11 fremgår det, at det danske bidrag bestod af 120 mand.
- 141 Folketinget (1998). "B 4 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998, folketingsåret 1998-1999. http://webarkiv.ft.dk/?samling/19981/udvibilag/fou/b4_bilag13.htm (25. juli 2017).
- 142 Folketinget (1999). "B 128 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et udvidet dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 16. april 1999, folketingsåret 1998-1999. http://webarkiv.ft.dk/?Samling/19981/beslutningsforslag_oversigtsformat/B128.htm (8. september 2017).
- 143 Folketinget (1998). "B 4 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan".
- 144 Folketinget (1999). "B 128 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et udvidet dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan".
- 145 Forsvarsministeren (1999). *Årlig Redegørelse 1998*, København: Forsvarsministeriet, s. 38; Petersen (2006). *Europæisk og globalt engagement*, s. 464.
- 146 Forsvarsministeren (1999). *Årlig Redegørelse 1998*, s. 38. Forsvarsministeriets Personalestyrelse har ud fra historisk ikke valideret data meddelt, at der var 24 udsendelser i forbindelse med operationen, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018, Krigsudredningens arkiv.
- 147 Forsvarsministeren (1999). *Årlig Redegørelse 1998*, s. 38.
- 148 OSCE, "OSCE Kosovo Verification Mission / OSCE Task Force for Kosovo (closed)". <https://www.osce.org/kvm-closed> (27. september 2018).
- 149 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008; Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28; Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.
- 150 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008.
- 151 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28.
- 152 Folketinget (1999). "B 116 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en NATO-ledet multinational styrke i Albanien", 8. april 1999, folketingsåret 1998-1999. <http://webarkiv.ft.dk/?samling/arkiv.htm> (25. juli 2017).
- 153 Folketinget (1999). "B 146 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om maritim håndhævelse af handelssanktioner over for Forbundsrepublikken Jugoslavien og om et dansk maritimt bidrag til NATO's indsats på det vestlige Balkan", 25. maj 1999, folketingsåret 1998-1999. http://webarkiv.ft.dk/?samling/19981/udvibilag/fou/b146_bilag18.htm (4. september 2017).
- 154 Folketinget (1999). "B 151 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udvidelse af operationsområdet for det danske bidrag til den NATO-lejede multinationale styrke i Albanien", 24. juni 1999, folketingsåret 1998-1999. http://webarkiv.ft.dk/?samling/19981/beslutningsforslag_oversigtsformat/b151.htm (26. juli 2017).
- 155 Folketinget (1999). "B 116 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en NATO-ledet multinational styrke i Albanien".
- 156 Folketinget (1999). "B 146 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om maritim håndhævelse af handelssanktioner over for Forbundsrepublikken Jugoslavien og om et dansk maritimt bidrag til NATO's indsats på det vestlige Balkan".

- 157 Folketinget (1999). "B 151 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udvidelse af operationsområdet for det danske bidrag til den NATO-ledede multinationale styrke i Albanien".
- 158 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008; Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28; Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.
- 159 Forsvarsministeriet (2017). "Indsatsen i Kosovo (KFOR)", 11. april 2017. <http://www.fmn.dk/videnom/Pages/IndsatseniKosovo.aspx> (26. juli 2017). Forsvarsministeriets Personalestyrelse har meddelt, at der var 13.600 udsendelser i forbindelse med operationen. Forsvarsministeriets Personalestyrelse gør opmærksom på, at 7.535 udsendelser heraf ikke er valideret, da data fra perioden 1999-2004 er historisk og ikke valideret, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018, Krigsudredningens arkiv.
- 160 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28.
- 161 Folketinget (1999). "B 148 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999, folketingsåret 1998-1999. http://webarkiv.ft.dk/samling/19981/beslutningsforslag_oversigtsformat/b148.htm (26. juli 2017); Forsvarsministeriet (2017). "Indsatsen i Kosovo (KFOR)", 11. april 2017.
- 162 Folketinget (1999). "B 148 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo".
- 163 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.
- 164 Forsvarsministeren (2002). *Årlig Redegørelse 2001*, København: Forsvarsministeriet, s. 27; Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008.
- 165 FN's mission: UNMISSET, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmiset/mandate.html> (17. september 2017).
- 166 Forsvarsministeren (2000). *Årlig Redegørelse 1999*, s. 29.
- 167 FN's mission: UNTAET, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/UntaetM.htm> (17. september 2017).
- 168 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018. Af Jakobsen (2016). Denmark and UN peacekeeping: glorious past, dim future, fremgår, at der var dansk deltagelse i operation UNAMSIL til 2008.
- 169 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 23, 30.
- 170 FN's mission: UNAMSIL. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamsil/mandate.html> (17. september 2017).
- 171 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.
- 172 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 18, 28. Af Jakobsen (2006). *Nordic Approaches to Peace Operations*, s. 241, fremgår, at der var 10 udsendte i perioden 1958-2003.
- 173 FN's mission: UNMIK. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik/mandate.shtml> (17. september 2017).
- 174 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 30. Af Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018, fremgår, at der var dansk deltagelse i ærperioden 1999-2005. Af Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008, fremgår, at der var dansk deltagelse i perioden 2000-2005. Af Jakobsen (2016). Denmark and UN peacekeeping: glorious past, dim future, fremgår, at der var dansk deltagelse i perioden 2000-2010.
- 175 Forsvarsministeren (2001). *Årlig Redegørelse 2000*, København: Forsvarsministeriet, s. 28; Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 30.
- 176 FN's mission: MONUC. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/monuc/mandate.shtml> (13. september 2017).
- 177 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018. Af Jakobsen (2006). *Nordic Approaches to Peace Operations*, s. 241, fremgår, at Danmark først deltog i operationen i 2001.
- 178 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008.
- 179 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 25, 30.
- 180 FN's mission: UNMEE. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmee/mandate.html> (17. september 2017).

- 181 Folketinget (2000). "B 33 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse inden for rammen af Stand-by Forces High Readiness Brigade (SHIRBRIG) i en FN-fredsbevarende operation i Etiopien/Eritrea", 31. oktober 2000, folketingsåret 2000-2001. http://webarkiv.ft.dk/samling/20001/beslutningsforslag_oversigtsformat/b33.htm (26. juli 2017).
- 182 U.S. Department of State (2001). "NATO AWACs Deployed to the United States", 18. oktober 2001. <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2001/5447.htm> (22. august 2018); Forsvarsministeren (2002). *Årlig Redegørelse 2001*, s. 8, 33-34; Jensen, Sanne Aagaard og Jakob Linnet Schmidt (2019). Med hele vejen: En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Afghanistan i 2001. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig*. København: Rosendahls.
- 183 Forsvarsministeren (2002). *Årlig Redegørelse 2001*, s. 21; Forsvarsministeren (2004). *Årlig Redegørelse 2003*, København: Forsvarsministeriet, s. 23.
- 184 Forsvarsministeren (2002). *Årlig Redegørelse 2001*, s. 21.
- 185 Folketinget (2001). "B 5 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en NATO-indsats i Makedonien (FYROM)", 3. oktober 2001, folketingsåret 2001-2002. http://webarkiv.ft.dk/samling/20011/beslutningsforslag_oversigtsformat/b5.htm (26. juli 2017).
- 186 Folketinget (2001). "B 5 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en NATO-indsats i Makedonien (FYROM)".
- 187 Forsvaret (2012). "Søværnets deltagelse i internationale operationer", september 2012.
- 188 Forsvaret (2012). "Søværnets deltagelse i internationale operationer", september 2012. Forsvarsministeriets Personalestyrelse har meddelt, at udsendelser til denne operation har været registreret som 'tjenesterejser', og ikke som udsendelser med INTOPS-ydelse. Derfor har Forsvarsministeriets Personalestyrelse ikke kunne bidrage med yderligere information omkring operationen, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018, Krigsudredningens arkiv.
- 189 Folketinget (2001). "B 65 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk maritimt bidrag til NATO's flådeoperationer i den østlige del af Middelhavet", 23. oktober 2001, folketingsåret 2001-2002. http://webarkiv.ft.dk/samling/20011/beslutningsforslag_oversigtsformat/b65.htm (26. juli 2017).
- 190 FN's resolution 1368 fra 12. september 2001 og resolution 1373 af 28. september 2001 nævner ikke eksplicit Middelhavet, men resolutionerne er blevet tolket som legitimerende for NATO's indsats i Middelhavet ved Operation Active Endeavour, se Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28 og Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018, hvor det ligeledes fremgår at operationen har FN-mandat.
- 191 Folketinget (2002). "B 109 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et udvidet dansk maritimt bidrag til NATO's flådeoperationer i den østlige del af Middelhavet", 8. maj 2002, folketingsåret 2001-2002. http://webarkiv.ft.dk/samling/20012/beslutningsforslag_som_fremsat/b109.htm (26. juli 2017).
- 192 Folketinget (2001). "B 65 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk maritimt bidrag til NATO's flådeoperationer i den østlige del af Middelhavet".
- 193 Folketinget (2002). "B 109 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et udvidet dansk maritimt bidrag til NATO's flådeoperationer i den østlige del af Middelhavet".
- 194 Forsvarsministeren (2004). *Årlig Redegørelse 2003*, s. 26; Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008. Det fremgår dog af Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018, at der kun var dansk deltagelse i 2002.
- 195 Forsvarsministeren (2002). *Årlig Redegørelse 2001*, s. 27; Forsvarsministeren (2003). *Årlig Redegørelse 2002*, s. 27; Forsvaret (2016). "Flyvevåbnets indsats fra 2002 til 2008", 15. september 2016. https://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/afghanistan2002-2015/STYRKER/FLV/FLV_2002-2008/Pages/default.aspx (22. august 2018). Forsvarsministeriets Personalestyrelse ud fra historisk ikke valideret data meddelt, at der var 103 udsendelser i forbindelse med operationen, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018,

- Krigsudredningens arkiv. Det fremgår af Forsvaret (2016). "Task Group Ferret", 15. september 2016. <https://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/afghanistan2002-2015/styrker/EOF/ferret/Pages/default.aspx> (22. august 2018), at 108 specialstyrker var udsendte.
- 196 FN's resolution 1368 fra 12. september 2001 og resolution 1373 af 28. september 2001 nævner ikke eksplicit Afghanistan, men resolutionerne er blevet tolket som legitimerende for koalitions indsats i Afghanistan ved Operation Enduring Freedom, se Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28 og Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018, hvor det ligeledes fremgår at operationen har FN-mandat; Forsvarsministeriet (2005). *Årlig Redegørelse 2004*, København: Forsvarsministeriet, s. 17.
- 197 Folketinget (2001). "B 37 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001, folketingsåret 2001-2002. http://webarkiv.ft.dk/samling/20012/beslutningsforslag_over-sigtsformat/b37.htm (26. juli 2017).
- 198 Folketinget (2001). "B 37 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan".
- 199 Missionen afsluttes officielt 28. december 2014, se NATO (2018). "NATO and Afghanistan", 22. november 2018. http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm (5. oktober 2018).
- 200 Forsvarsministeriets Personalestyrelse har meddelt, at der var 17.873 udsendelser i forbindelse med operationen. Forsvarsministeriets Personalestyrelse gør opmærksom på at 502 udsendelser heraf ikke er valideret, da data fra perioden 2002-2004 er historisk og ikke valideret, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018, Krigsudredningens arkiv.
- 201 Forsvarsministeriet (2010). "Bilag 2 – tidligere dansk deltagelse i internationale operationer (arbejdsskitse)", 13. oktober 2010; Forsvaret (2016). "Flyvevåbnets bidrag til ISAF missionen", 15. september 2016. <https://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/afghanistan2002-2015/styrker/flv/Pages/default.aspx> (22. august 2018); Forsvaret (2016). "Task Force 7", 15. september 2016. <https://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/afghanistan2002-2015/styrker/TF-7/Pages/default.aspx> (22. august 2018); Hansen, Ronni H. og Lars R. Møller (2011). *Danish Military Forces in Afghanistan 2001-2011*. I: Morten Tinning og Signe Lund (red.), *The Distant War – 17 perspectives on Afghanistan*, s. 181-210. København: Statens Forsvarshistoriske Museum, s. 183.
- 202 Palmer, Diego A. Ruiz (2003). *The Road to Kabul*. *NATO Review* (juni); NATO (2009). *NATO's Operations 1949 – Present*.
- 203 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28.
- 204 Folketinget (2002). "B 45 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan", 8. januar 2002, folketingsåret 2001-2002. http://webarkiv.ft.dk/samling/20012/beslutningsforslag_som_fremsat/b45.htm (26. juli 2017).
- 205 Folketinget (2003). "B 57 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udvidelse af det danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke ISAF i Afghanistan", 18. november 2003, folketingsåret 2003-2004. http://webarkiv.ft.dk/samling/20031/beslutningsforslag_som_fremsat/b57.htm (26. juli 2017).
- 206 Folketinget (2004). "B 43 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udvidelse af det danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke ISAF i Afghanistan", 4. november 2004, folketingsåret 2004-2005. https://www.ft.dk/samling/20041/beslutningsforslag/b43/20041_b43_som_fremsat.htm (4. september 2017).
- 207 Folketinget (2006). "B 64 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udvidelse af det danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke ISAF i Afghanistan", 12. januar 2006, folketingsåret 2005-2006. <https://www.ft.dk/samling/20051/beslutningsforslag/B64/index.htm> (25. september 2018).
- 208 Folketinget (2007). "B 161 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om styrkelse af det danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke ISAF i Afghanistan", 10. maj

2007, folketingsåret 2006-2007. https://www.ft.dk/samling/20061/beslutningsforslag/B161/som_fremsat.htm (26. juli 2017).

209 Folketinget (2007). "B 6 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udsendelse af en kampvognsdeling til det militære danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke (ISAF) i Afghanistan", 9. oktober 2007, folketingsåret 2007-2008. https://www.ft.dk/samling/20071/beslutningsforslag/B6/som_fremsat.htm (26. juli 2017).

210 Folketinget (2008). "B 140 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udsendelse af et helikopterdetachement til det militære danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke (ISAF) i Afghanistan", 13. maj 2008, folketingsåret 2007-2008. https://www.ft.dk/samling/20072/beslutningsforslag/B140/som_fremsat.htm (26. juli 2017).

211 Folketinget (2008). "B 24 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om styrkelse af det danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke (ISAF) i Afghanistan", 30. oktober 2008, folketingsåret 2008-2009. https://www.ft.dk/samling/20081/beslutningsforslag/B24/som_fremsat.htm (26. juli 2017).

212 Folketinget (2002). "B 45 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan".

213 Folketinget (2003). "B 57 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udvidelse af det danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke ISAF i Afghanistan".

214 Folketinget (2004). "B 43 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udvidelse af det danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke ISAF i Afghanistan".

215 Folketinget (2006). "B 64 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udvidelse af det danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke ISAF i Afghanistan".

216 Folketinget (2007). "B 161 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om styrkelse af det danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke ISAF i Afghanistan".

217 Folketinget (2007). "B 6 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udsendelse af en kampvognsdeling til det militære danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke (ISAF) i Afghanistan".

218 Folketinget (2008). "B 140 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udsendelse af et helikopterdetachement til det militære danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke (ISAF) i Afghanistan".

219 Folketinget (2008). "B 24 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om styrkelse af det danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke (ISAF) i Afghanistan".

220 Forsvarsministeren (2004). *Årlig Redegørelse 2003*, s. 23.

221 Forsvarsministeren (2003). *Årlig Redegørelse 2002*, s. 24.

222 Forsvarsministeren (2004). *Årlig Redegørelse 2003*, s. 23. Det danske bidrag ophørte, eftersom det danske forsvarsforbehold ikke muliggør dansk deltagelse i EU's militære operationer.

223 NATO (2004). "NATO's Role in the former Yugoslav Republic of Macedonia", 6. august 2004. <https://www.nato.int/fyrom/home.htm> (27. september 2017).

224 Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008. Forsvarsministeriets Personalestyrelse har meddelt at operationen ifølge deres data sluttede i 2013, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018, Krigsudredningens arkiv.

225 Forsvarsministeriets Personalestyrelse har meddelt, at der var 24 udsendelser i forbindelse med operationen. Forsvarsministeriets Personalestyrelse gør opmærksom på, at 3 udsendelser heraf ikke er valideret, da data fra perioden 2002-2004 er historisk og ikke valideret, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018, Krigsudredningens arkiv. Af Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008, fremgår, at der i perioden 2003-2006 var otte observatører udsendt.

226 FN's mission: UNAMA. <https://unama.unmissions.org/mandate> (17. september 2017).

227 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 50. Af Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008, fremgår, at der var dansk deltagelse i perioden 2003-2006, mens det af Forsvaret (2016). "Forsvaret forlader Libyen", 22. januar 2016. <https://>

www2.forsvaret.dk/nyheder/intops/Pages/ForsvaretforlderLiberia.aspx (22. november 2018) fremgår, at den danske deltagelse ophørte i 2016.

228 Antallet af udsendelser er estimeret på baggrund af, at Danmark bidrog med ca. fem officerer af gangen, se Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 50; Forsvaret (2013). "Liberia", 12. december 2013. <https://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/fn/dkfnmissioner/liberia/Pages/Liberia.aspx> (22. november 2018).

229 FN's mission: UNMIL. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmil/mandate.shtml> (17. september 2017).

230 Forsvaret (2016). "Irak 2003-2007", 23. maj 2016. <https://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/Pages/Irak2003-2007.aspx> (26. juli 2017).

231 Forsvaret (2012). "Søværnets deltagelse i internationale operationer", september 2012; "Ubåd, krigsskib og 5.500 soldater: Her er Danmarks rolle i Irak-krigen", *Politiken*, 6. juli 2016; Den Store Danske (2017). "Irak-krigen", http://denstoredanske.dk/Geografi_og_historie/Mellemøsten/Iraks_historie/Irakkrigen (22. august 2018); Forsvaret (2016). "Irak 2003-2007", 23. maj 2016. Forsvarsministeriets Personalestyrelse har meddelt, at der var 6.278 udsendelser i forbindelse med operationen, men at dette antal er inklusiv personel til NATO's træningsmission. Forsvarsministeriets Personalestyrelse gør opmærksom på, at 2.480 udsendelser heraf ikke er valideret, da data fra perioden 2003-2004 er historisk og ikke valideret, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018, Krigsudredningens arkiv.

232 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28.

233 Folketinget (2003). "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 19. maj 2004, folketingsåret 2003-2004. http://webarkiv.ft.dk/samling/20021/beslutningsforslag_som_fremsat/b118.htm (12. juni 2017).

234 Folketinget (2003). "B 165 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational sikringsstyrke i Irak", 6. maj 2003, folketingsåret 2002-2003. http://webarkiv.ft.dk/samling/20021/beslutningsforslag_som_fremsat/b165.htm (26. juli 2017).

235 Folketinget (2003). "B 1 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om styrkelse af det danske bidrag til den multinationale sikringsstyrke i Irak", 7. oktober 2003, folketingsåret 2003-2004. http://webarkiv.ft.dk/samling/20031/beslutningsforslag_som_fremsat/b1.htm (26. juli 2017).

236 Folketinget (2003). "B 56 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om fortsat dansk bidrag til den multinationale sikringsstyrke i Irak", 18. november 2003, folketingsåret 2003-2004. http://webarkiv.ft.dk/samling/20031/beslutningsforslag_som_fremsat/b56.htm (12. juni 2017).

237 Folketinget (2004). "B 213 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak", 19. maj 2004, folketingsåret 2003-2004. http://webarkiv.ft.dk/samling/20031/beslutningsforslag_som_fremsat/b213.htm (26. juli 2017).

238 Folketinget (2004). "B 42 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak", 4. november 2004, folketingsåret 2004-2005. https://www.ft.dk/samling/20041/beslutningsforslag/b42/20041_b42_som_fremsat.htm (15. oktober 2018).

239 Folketinget (2005). "B 89 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak", 11. maj 2005, folketingsåret 2004-2005. https://www.ft.dk/samling/20042/beslutningsforslag/b89/som_fremsat.htm (6. september 2017).

240 Folketinget (2006). "B 63 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak", 12. januar 2006, folketingsåret 2005-2006. https://www.ft.dk/samling/20051/beslutningsforslag/B63/som_fremsat.htm (26. juli 2017).

241 Folketinget (2007). "B 162 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om det danske bidrag i Irak til den multinationale sikringsstyrke m.v.", 10. maj 2007, folketingsåret 2006-2007. https://www.ft.dk/samling/20061/beslutningsforslag/B162/som_fremsat.htm (26. juli 2017).

242 Folketinget (2003). "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak".

243 Folketinget (2003). "B 165 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational sikringsstyrke i Irak".

244 Folketinget (2003). "B 1 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om styrkelse af det danske bidrag til den multinationale sikringsstyrke i Irak".

245 Folketinget (2003). "B 56 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om fortsat dansk bidrag til den multinationale sikringsstyrke i Irak".

246 Folketinget (2004). "B 213 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak".

247 Folketinget (2004). "B 42 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak".

248 Folketinget (2005). "B 89 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak".

249 Folketinget (2006). "B 63 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak".

250 Folketinget (2007). "B 162 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om det danske bidrag i Irak til den multinationale sikringsstyrke m.v."

251 Schaub (2015). *Learning from the F-16*, s. 10.

252 Folketinget (2004). "B 210 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk styrkebidrag til NATO's håndhævelse af suveræniteten i luftrummet over Estland, Letland og Litauen som led i NATO's integrerede luftforsvar", 12. maj 2004, folketingsåret 2003-2004. http://webarkiv.ft.dk/samling/20031/beslutningsforslag_som_fremsat/b210.htm (12. juni 2017); Forsvarsministeriet (2005). *Årlig Redegørelse 2004*, s. 19-20; Forsvaret (2017). "Baltic Air Policing", <https://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/nato1/Pages/NATOAirPolicing.aspx> (8. august 2017).

253 Folketinget (2004). "B 210 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk styrkebidrag til NATO's håndhævelse af suveræniteten i luftrummet over Estland, Letland og Litauen som led i NATO's integrerede luftforsvar".

254 Forsvarsministeren (2005). *Årlig Redegørelse 2005*, København: Forsvarsministeriet, s. 59; Forsvaret (2008). "Internationalt engagement", 22. maj 2008. Det fremgår af Jakobsen (2016). Denmark and UN peacekeeping: glorious past, dim future, at der var dansk deltagelse i perioden 2005-2010, mens det af Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018, og Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 30 fremgår, at startåret for dansk deltagelse var i 2004.

255 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 30.

256 FN's fredsbevarende mission: UNMIS. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmis/background.shtml> (17. september 2017).

257 Folketinget (2005). "B 71 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en fredsbevarende FN-operation i Sudan", 12. juni 2005, folketingsåret 2004-2005. https://www.ft.dk/samling/20042/beslutningsforslag/b71/20042_b71_som_fremsat.htm (26. juli 2017).

258 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.

259 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 23, 30, 81-87.

260 FN's mission: MINURSO. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minurso/> (13. september 2017).

261 Folketinget (1998). "B 29 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til FN's fredsbevarende operation i Vest-Sahara", 15. juni 1998, folketingsåret 1997-1998. http://webarkiv.ft.dk/?samling/19972/beslutningsforslag_oversigtsformat/B29.htm (4.

- september 2017). Af forsvarsministeren (1999). *Årlig Redegørelse 1998*, s. 39, fremgår, at udsendelsen i 1998 blev udskudt.
- 262 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.
- 263 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 11, 28. Forsvarsministeriets Personalestyrelse har ligeledes meddelt, at der var 64 udsendelser i forbindelse med missionen, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018, Krigsudredningens arkiv.
- 264 FN's mission: UNAMI. http://www.uniraq.com/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=943&Itemid=637&lang=en (17. september 2017).
- 265 Folketinget (2006). "B 139 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om en vide-reførelse af et dansk bidrag til den multinationale sikringsstyrke m.v. i Irak og om, at danske militære styrker stilles til rådighed for FN's bistandsmission til Irak", 11. maj 2006, folketingsåret 2005-2006. https://www.ft.dk/samling/20051/beslutningsforslag/b139/som_fremsat.htm (26. juli 2017).
- 266 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.
- 267 Forsvarsministeren (2006). *Årlig Redegørelse 2006*, København: Forsvarsministeriet, s. 17; Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 11, 68.
- 268 FN's mission: UNIFIL. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/mandate.shtml> (17. september 2017).
- 269 Folketinget (2006). "B 146 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk somilitært bidrag til den udvidede FN-styrke i Libanon", 7. september 2006, folketingsåret 2005-2006. https://www.ft.dk/samling/20051/beslutningsforslag/B146/som_fremsat.htm (27. juli 2017).
- 270 Folketinget (2009). "B 41(som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk landmilitært bidrag til den internationale FN-styrke i Libanon", 5. november 2009, folketingsåret 2009-2010. https://www.ft.dk/samling/20091/beslutningsforslag/B41/som_fremsat.htm (27. juli 2017).
- 271 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.
- 272 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 26.
- 273 FN (2007). "Security Council Establishes United Nations Political Mission in Nepal, Unanimously adopting resolution 1740", 23. januar 2007. <http://www.un.org/press/en/2007/sc8942.doc.htm> (8. august 2017). Der findes ingen officiel hjemmeside FN hjemmeside for UNMIN, hvorfor den anførte resolution er fundet på FN's hovedhjemmeside.
- 274 FN (2009). "Security Council Adopts Resolution Authorizing Six-Month Extension of United Nations Mission in Nepal", 23. juli 2009. <http://www.un.org/press/en/2009/sc9714.doc.htm> (8. august 2017). Der findes ingen officiel hjemmeside FN hjemmeside for UNMIN, hvorfor den anførte resolution er fundet på FN's hovedhjemmeside.
- 275 Folketinget (2008). "B 32 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk somilitært bidrag til ledsagelse af skibe med nødhjælp til Somalia chartret af FN's Verdensfødevareprogram", 15. januar 2008, folketingsåret 2007-2008. https://www.ft.dk/samling/20072/beslutningsforslag/B32/som_fremsat.htm (27. juli 2017); Forsvaret (2012). "Søværnets deltagelse i internationale operationer", september 2012.
- 276 Forsvarsministeriet (2010). "Bilag 2 – tidligere dansk deltagelse i internationale operationer (arbejdsskitse)", 13. oktober 2010, s. 8; Forsvaret (2012). "Søværnets deltagelse i internationale operationer", september 2012.
- 277 Folketinget (2008). "B 32 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk somilitært bidrag til ledsagelse af skibe med nødhjælp til Somalia chartret af FN's Verdensfødevareprogram".
- 278 Folketinget (2008). "B 32 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk somilitært bidrag til ledsagelse af skibe med nødhjælp til Somalia chartret af FN's Verdensfødevareprogram".
- 279 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.

280 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 30. Af Jakobsen (2016). Denmark and UN peacekeeping: glorious past, dim future, fremgår, at det danske maksimum bidrag (peak contribution) på et givent tidspunkt var 12 udsendte.

281 FN's mission: MINURCAT. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/minurcat/mandate.shtml> (13. september 2017).

282 Udenrigsministeriet (2009). "Redegørelse til Folketinget om Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE)", marts 2009. <http://oestrig.um.dk/da/osce-og-fn/osce/redegoerelser-om-osce-til-folketinget/> (5. oktober 2018); Forsvarsministeriet (2010). "Bilag 2 – tidligere dansk deltagelse i internationale operationer (arbejdsskitse)", 13. oktober 2010, s. 11. Forsvarsministeriets Personalestyrelse har meddelt, at udsendelser til denne operation har været registreret som 'tjenesterejser', og ikke som udsendelser med INTOPS-tydelse, derfor har Forsvarsministeriets Personalestyrelse ikke kunne bidrage med yderligere information omkring observatørmissionen, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018, Krigsudredningens arkiv.

283 OSCE. "OSCE mission to Georgia (closed)". <https://www.osce.org/georgia-closed/43386> (27. september 2018).

284 Forsvaret (2017). "Piratbekæmpelse i Adenbugten", 6. november 2017. <https://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/adenbugten/Pages/Adenbugten3.aspx> (18. august 2017).

285 Forsvaret (2017). "Piratbekæmpelse i Adenbugten", 6. november 2017.

286 Forsvaret (2017). "Piratbekæmpelse i Adenbugten", 6. november 2017. Det fremgår af Forsvarsministeriet (2010). "Bilag 2 – tidligere dansk deltagelse i internationale operationer (arbejdsskitse)", 13. oktober 2012, at Combined Maritime Forces havde dansk deltagelse allerede fra 2007.

287 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28.

288 Folketinget (2008). "B 33 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse med sømilitært bidrag til styrkelse af den maritime sikkerhed ved Afrikas Horn", 15. januar 2008, folketingsåret 2007-2008. https://www.ft.dk/samling/20072/beslutningsforslag/B33/som_fremsat.htm (26. juli 2017).

289 Folketinget (2017). "B 56 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militært bidrag til amerikansk hangarskibsgruppe, herunder til støtte for den internationale koalitions indsats mod ISIL i Irak og Syrien samt fremme af maritim sikkerhed", 20. januar 2017, folketingsåret 2016-2017. https://www.ft.dk/samling/20161/beslutningsforslag/B56/som_fremsat.htm (26. juli 2017).

290 Folketinget (2008). "B 33 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse med sømilitært bidrag til styrkelse af den maritime sikkerhed ved Afrikas Horn".

291 Folketinget (2017). "B 56 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militært bidrag til amerikansk hangarskibsgruppe, herunder til støtte for den internationale koalitions indsats mod ISIL i Irak og Syrien samt fremme af maritim sikkerhed".

292 Forsvaret (2018). "Korea", 16. januar 2018. <https://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/fn/dkfnmissioner/Korea/Pages/unKorea.aspx> (6. september 2018).

293 Antallet er estimeret ud fra, at det danske bidrag består af ca. to udsendte, som udskiftes hvert halve år, se Forsvaret (2018). "Korea", 16. januar 2018.

294 FN-resolution 711 vedtaget af FN's Generalforsamling 28. august 1953, se FN (1953). "Resolution 711", 28. august 1953. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/711\(VII\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/711(VII)) (5. oktober 2018).

295 FN (1953). "Resolution 711", 28. august 1953.

296 Schaub (2015). *Learning from the F-16*, s. 10.

297 Schaub (2015). *Learning from the F-16*, s. 10.

298 Folketinget (2004). "B 210 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk styrkebidrag til NATO's håndhævelse af suveræniteten i luftrummet over Estland, Letland og Litauen som led i NATO's integrerede luftforsvar".

299 Folketinget (2004). "B 210 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk styrkebidrag til NATO's håndhævelse af suveræniteten i luftrummet over Estland, Letland og Litauen som led i NATO's integrerede luftforsvar".

300 Forsvarsministeriet (2017). "Indsatsen: Air policing Baltikum". <http://www.fmn.dk/viden/Pages/AirpolicingBaltikumogIsland.aspx> (8. august 2017).

301 Schaub (2015). *Learning from the F-16*, s. 11.

302 Folketinget (2008). "B 35 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk styrkebidrag til NATO's rotationsordning til overvågning og afvisningsberedskab i islandsk luftrum som led i NATO's integrerede luftforsvar", 6. november 2008, folketingsåret 2008-2009. https://www.ft.dk/samling/20081/beslutningsforslag/B35/som_fremsat.htm (26. juli 2017).

303 Folketinget (2008). "B 35 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk styrkebidrag til NATO's rotationsordning til overvågning og afvisningsberedskab i islandsk luftrum som led i NATO's integrerede luftforsvar".

304 NATO (2009). "NATO's operations 1949 - Present".

305 Forsvarsministeriet (2010). "Bilag 2 – tidligere dansk deltagelse i internationale operationer (arbejdsskitse)", 13. oktober 2012.

306 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28.

307 Folketinget (2009). "B 59 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militært bidrag til NATO's Operation Ocean Shield som led i den internationale indsats mod pirateri ud for Afrikas Horn", 19. november 2009, folketingsåret 2009-2010. https://www.ft.dk/samling/20091/beslutningsforslag/B59/som_fremsat.htm (26. juli 2017).

308 Folketinget (2009). "B 59 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militært bidrag til NATO's Operation Ocean Shield som led i den internationale indsats mod pirateri ud for Afrikas Horn".

309 Schaub (2015), *Learning from the F-16*, s. 11.

310 Folketinget (2008). "B 35 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk styrkebidrag til NATO's rotationsordning til overvågning og afvisningsberedskab i islandsk luftrum som led i NATO's integrerede luftforsvar".

Det danske retsgrundlag kan basere sig på anvendelsen af den tidligere folketingsbeslutning B 35 af 9. december 2008.

311 Det danske retsgrundlag kan basere sig på anvendelsen af den tidligere folketingsbeslutning B 35 af 9. december 2008.

312 Jakobsen (2016). Denmark and UN peacekeeping: glorious past, dim future, s. 742. I Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018, og Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, nævnes operation MONUSCO ikke.

313 FN (2018). "Country Contributions Detailed By Mission". <https://peacekeeping.un.org/en/country-contributions-detailed-mission> (27. september 2018). Antallet er estimeret ud fra, at det danske bidrag udskiftes hvert halve år.

314 FN's mission: MONUSCO. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/> (13. september 2017).

315 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 62.

316 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 62; FN (2018). "Country Contributions Detailed By Mission". Antallet er estimeret ud fra, at det danske bidrag udskiftes hvert halve år.

317 FN's mission: UNMISS. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/mandate.shtml> (13. september 2017).

318 Schaub (2015). *Learning from the F-16*, s. 11.

319 Forsvarsministeriet (2016). "Tidligere danske indsatser: Libyen (OUP)", 29. juni 2016. <http://www.fmn.dk/viden/Pages/IndsatseniLibyen.aspx> (8. august 2017).

320 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28.

321 Folketinget (2011). "B 89 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en international militær indsats i Libyen", 18. marts 2011, folketingsåret 2010-2011. https://www.ft.dk/samling/20101/beslutningsforslag/B89/som_fremsat.htm (24.

november 2018); NATO (2011). "FACT SHEET: Operation UNIFIED PROTECTOR Protection of Civilians and Civilian-Populated Areas & Enforcement of the NO-Fly Zone", oktober 2011. http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_10/20111005_111005-factsheet_protecti-on_civilians.pdf (7. juni 2017).

322 Folketinget (2011). "B 89 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en international militær indsats i Libyen".

323 Schaub (2015). *Learning from the F-16*, s. 11.

324 Schaub (2015). *Learning from the F-16*, s. 12.

325 Forsvarskommandoen (2011). *Årsrapport 2011*. <https://www.ft.dk/samling/2011/almDEL/fou/bilag/108/1118850/index.htm> (29. oktober 2018), s. 19-22; Forsvarsministeriet (2016). "Tidligere danske indsatser: Libyen (OUP)", november 2016.

326 Folketinget (2011). "B 89 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en international militær indsats i Libyen"; NATO (2011). "FACT SHEET: Operation UNIFIED PROTECTOR Protection of Civilians and Civilian-Populated Areas & Enforcement of the NO-Fly Zone", oktober 2011.

327 Folketinget (2011). "B 89 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en international militær indsats i Libyen"; Forsvarskommandoen (2011). *Årsrapport 2011*, s. 19-22; Forsvarsministeriet (2016). "Tidligere danske indsatser: Libyen (OUP)", 29. juni 2016.

328 Schaub (2015). *Learning from the F-16*, s. 10.

329 Folketinget (2004). "B 210 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk styrkebidrag til NATO's håndhævelse af suveræniteten i luftrummet over Estland, Letland og Litauen som led i NATO's integrerede luftforsvar".

330 Forsvarsministeriet (2017). "Indsatsen: Air policing Baltikum".

331 Folketinget (2004). "B 210 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk styrkebidrag til NATO's håndhævelse af suveræniteten i luftrummet over Estland, Letland og Litauen som led i NATO's integrerede luftforsvar".

332 Forsvaret (2018). "FN missioner", 9. februar 2018.

333 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 11, 52.

334 FN's mission: UNSMIS. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unsmis/background.shtml> (13. september 2017).

335 Forsvaret (2013). "Malioperationen slutter snart", 4. maj 2013. <http://www2.forsvaret.dk/nyheder/intops/Pages/Malioperationensluttersnart.aspx> (8. juni 2017).

336 Forsvaret (2013). "Malioperationen slutter snart", 4. maj 2013; Schaub (2015). *Learning from the F-16*, s. 12. Ifølge Schaub udsendte Danmark også et C-130J transportfly i 2014. Denne information fremgår imidlertid ikke hos Forsvaret eller Forsvarsministeriet.

337 Nielsen, Pyndiah og Friedberg (2013). *Verdensfredens Vogtere*, s. 28

338 Folketinget (2013). "B 49 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militært bidrag til støtte for indsatsen i Mali", 15. januar 2013, folketingsåret 2012-2013. https://www.ft.dk/samling/20121/beslutningsforslag/B49/som_fremsat.htm (8. juni 2017).

339 Folketinget (2013). "B 49 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militært bidrag til støtte for indsatsen i Mali".

340 Forsvarsministeriet (2016). "Indsatsen i Mali (MINUSMA)". <http://www.fmn.dk/viden-om/Pages/IndsatseniMali.aspx> (8. juni 2017).

341 Forsvarsministeriet (2016). "Indsatsen i Mali (MINUSMA)". Af Jakobsen (2016). Denmark and UN peacekeeping: glorious past, dim future, fremgår, at den danske deltagelse begyndte i 2014.

342 FN's mission: MINUSMA. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/mandate.shtml> (13. september 2017).

343 Folketinget (2013). "B 28 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militært bidrag til FN's fredsbevarende operation MINUSMA i Mali", 4. december 2013, folketingsåret 2013-2014. https://www.ft.dk/samling/20131/beslutningsforslag/B28/som_fremsat.htm (8. juni 2017).

344 Folketinget (2015). "B 26 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om yderligere dansk militært bidrag til FN's fredsbevarende operation MINUSMA i Mali", 5. november 2015, folketingsåret 2015-2016. https://www.ft.dk/samling/20151/beslutningsforslag/B26/som_fremsat.htm (26. juli 2017).

345 Schaub (2015). *Learning from the F-16*, s. 10.

346 Folketinget (2004). "B 210 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk styrkebidrag til NATO's håndhævelse af suveræniteten i luftrummet over Estland, Letland og Litauen som led i NATO's integrerede luftforsvar".

347 Forsvarsministeriet (2017). "Indsatsen: Air policing Baltikum".

348 Folketinget (2004). "B 210 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk styrkebidrag til NATO's håndhævelse af suveræniteten i luftrummet over Estland, Letland og Litauen som led i NATO's integrerede luftforsvar".

349 Forsvarsministeriet (2016). "Tidligere danske indsatser: Syrien", 27. september 2016. <http://www.fmn.dk/videnom/Pages/Indsatsen-i-Syrien.aspx> (7. juni 2017); Forsvarsministeriets Personalestyrelse (2017). "Udsendte", <http://forpers.dk/hr/Pages/Udsendte.aspx> (7. juni 2017).

350 Forsvarsministeriet (2016). "Tidligere danske indsatser: Syrien", 27. september 2016.

351 Folketinget (2013). "B 29 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk bidrag til FN's og OPCW's mission i Syrien", 6. december 2013, folketingsåret 2013-2014. https://www.ft.dk/samling/20131/beslutningsforslag/B29/som_fremsat.htm (8. juni 2017).

352 Folketinget (2014). "B 67 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militært bidrag til støtte for FN's indsats i Den Centralafrikanske Republik", 25. marts 2014, folketingsåret 2013-2014. https://www.ft.dk/samling/20131/beslutningsforslag/B67/som_fremsat.htm (8. juni 2017); Forsvarsministeriet (2016). "Tidligere danske indsatser: Den Centralafrikanske Republik", 9. marts 2016. <http://www.fmn.dk/videnom/Pages/indsatsen-i-den-centralafrikanske-republik.aspx> (8. august 2017).

353 Folketinget (2014). "B 67 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militært bidrag til støtte for FN's indsats i Den Centralafrikanske Republik".

354 Schaub (2015). *Learning from the F-16*, s. 10.

355 Folketinget (2004). "B 210 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk styrkebidrag til NATO's håndhævelse af suveræniteten i luftrummet over Estland, Letland og Litauen som led i NATO's integrerede luftforsvar".

356 Forsvarsministeriet (2017). "Indsatsen: Air policing Baltikum".

357 Folketinget (2004). "B 210 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk styrkebidrag til NATO's håndhævelse af suveræniteten i luftrummet over Estland, Letland og Litauen som led i NATO's integrerede luftforsvar".

358 Forsvaret (2014). "Medalje til tilbageholdt OSCE-observatør", 23. maj 2014. https://www2.forsvaret.dk/nyheder/overige_nyheder/Pages/MedaljetiltilbageholdtOSCE-observator1.aspx (29. oktober 2018); Forsvarsministeriet (2017). "OSCE (Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa)", 6. september 2017. <http://www.fmn.dk/videnom/Pages/OSCE.aspx> (28. september 2018). Forsvarsministeriets Personalestyrelse har meddelt, at udsendelser til denne operation har været registreret som 'tjenesterejser', og ikke som udsendelser til en international operation med INTOPS-ydelse. Derfor har Forsvarsministeriets Personalestyrelse ikke kunne bidrage med yderligere information omkring observatørmissionen, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018, Krigsudredningens arkiv.

359 OSCE, "OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine". <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine> (27. september 2018).

360 Forsvaret (2017). "Danmarks bidrag til kampen mod ISIL", <https://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/IRAK/Pages/defaultt.aspx> (8. august 2017).

361 Forsvarsministeriets Personalestyrelse har meddelt, at der var 2.467 udsendelser i forbindelse med operationen, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018, Krigsudredningens arkiv.

362 Folketinget (2014). "B 122 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militært bidrag til støtte for indsatsen i Irak", 25. august 2014, folketingsåret 2013-2014. https://www.ft.dk/samling/20131/beslutningsforslag/B122/som_fremsat.htm (8. august 2017).

363 Folketinget (2014). "B 123 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om yderligere dansk militært bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL", 30. september 2014, folketingsåret 2013-2014. https://www.ft.dk/samling/20131/beslutningsforslag/B123/som_fremsat.htm, (8. juni 2017).

364 Folketinget (2015). "B 8 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udsendelse af et supplerende dansk militært bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL", 8. oktober 2015, folketingsåret 2015-2016. https://www.ft.dk/samling/20151/beslutningsforslag/B8/som_fremsat.htm (27. juli 2017).

365 Folketinget (2016). "B 108 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udsendelse af yderligere danske militære bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL i Irak og Syrien", 29. marts 2016, folketingsåret 2015-2016. https://www.ft.dk/samling/20151/beslutningsforslag/B108/som_fremsat.htm (26. juli 2017).

366 Folketinget (2018). "B 50 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udsendelse af yderligere danske militære bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL i Irak og Syrien", 7. december 2017, folketingsåret 2017-2018. https://www.ft.dk/samling/20171/beslutningsforslag/b50/20171_b50_som_fremsat.htm (7. september 2018).

367 Folketinget (2014). "B 122 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militært bidrag til støtte for indsatsen i Irak".

368 Folketinget (2014). "B 123 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om yderligere dansk militært bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL".

369 Folketinget (2015). "B 8 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udsendelse af et supplerende dansk militært bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL".

370 Folketinget (2016). "B 108 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udsendelse af yderligere danske militære bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL i Irak og Syrien".

371 Folketinget (2018). "B 50 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udsendelse af yderligere danske militære bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL i Irak og Syrien".

372 Udenrigsministeriet (2017). "NATO-operationer", <http://um.dk/da/udenrigspolitik/sikkerhedspolitik/missioner-og-operationer/nato-operationer/> (7. juni 2017).

373 Forsvarsministeriets Personalestyrelse har ligeledes ud fra historisk ikke valideret data meddelt, at der var 1.658 udsendelser i forbindelse med operationen, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018, Krigsudredningens arkiv.

374 Forsvarsministeriet (2018). "Indsatsen i Afghanistan", 8. november 2018. <https://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/afghanistan/pages/default.aspx> (22. august 2018).

375 Christiani, Sune Gudmann, "Her er danske soldater udstationeret", *dr.dk*, 10. januar 2018.

376 NATO (2016). "Resolute Support Mission in Afghanistan". http://www.nato.int/cps/bu/natohq/topics_113694.htm (7. juni 2017); Forsvaret (2018). "Afghanistan", 8. november 2018. <https://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/afghanistan/pages/default.aspx> (22. august 2018).

377 Folketinget (2014). "B 25 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til NATO's Resolute Support Mission i Afghanistan", 13. november 2014, folketingsåret 2014-2015. https://www.ft.dk/samling/20141/beslutningsforslag/B25/som_fremsat.htm (8. juni 2017).

378 Folketinget (2014). "B 25 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til NATO's Resolute Support Mission i Afghanistan".

379 Forsvaret (2018). "Aktuelle bidrag", 9. november 2018. <https://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/frontex/pages/default.aspx> (22. august 2018).

380 Forsvarsministeriet (2017). "Danmark udsender Challengerfly", 5. maj 2017. <http://www.fmn.dk/nyheder/Pages/danmark-udsender-challengerfly.aspx> (22. august 2018); Forsvaret (2018). "Aktuelle bidrag", 9. november 2018. Forsvarsministeriets Personalestyrelse har

meddelt, at udsendelser til denne operation registreres som 'tjenesterejser', og ikke som udsendelser til en international operation med INTOPS-ydelse. Derfor har Forsvarsministeriets Personalestyrelse ikke kunne bidrage med yderligere information omkring operationen, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018, Krigsudredningens arkiv.

381 Forsvaret (2017). "Dansk fly skal overvåge EU's ydre grænser i Middelhavet", 10. januar 2017. <http://www.fmn.dk/nyheder/Pages/dansk-fly-skal-overvaage-EUs-ydre-graenser-i-middelhavet.aspx> (22. august 2018).

382 Justitsministeriet (2015). "Orientering om dansk bidrag til EU's grænseagentur, Frontex", 15. maj 2015. <https://www.ft.dk/samling/20141/almudel/UPN/bilag/213/1530481.pdf> (14. september 2018); Forsvarsministeriet (2017). "Danmark udsender Challengerfly", 5. maj 2017.

383 Udenrigsministeriet (2017). "NATO-operationer".

384 Folketinget (2018). "B 49 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om danske militære bidrag til NATOs maritime Operation Sea Guardian i Middelhavet", 7. december 2017, folketingsåret 2017-2018. https://www.ft.dk/samling/20171/beslutningsforslag/B49/som_fremsat.htm (22. august 2018).

385 Folketinget (2018). "B 49 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om danske militære bidrag til NATOs maritime Operation Sea Guardian i Middelhavet".

386 Forsvarsministeriet (2016). "Tidligere danske indsatser: Libyen (RECLIB)", 27. september 2016. <http://www.fmn.dk/viden/Pages/danske-indsats-i-libyen-reclib.aspx> (8. august 2017).

387 Folketinget (2016). "B 197 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk bidrag til en international maritim operation med henblik på borttransport af rester fra Libyens kemiske våbenlager", 15. august 2016, folketingsåret 2015-2016. https://www.ft.dk/samling/20151/beslutningsforslag/B197/som_fremsat.htm (26. juli 2017).

388 Folketinget (2016). "B 197 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk bidrag til en international maritim operation med henblik på borttransport af rester fra Libyens kemiske våbenlager".

389 Forsvaret (2017). "Dansk deltagelse i tillidsskabende militærinspektion i Rusland", 19. januar 2017. <https://www2.forsvaret.dk/nyheder/intops/Pages/DanskdeltagelseitillidsskabendemilitaerinspektioniRusland.aspx> (5. oktober 2018). Forsvarsministeriets Personalestyrelse har meddelt, at udsendelser til denne operation har været registreret som 'tjenesterejser', og ikke som udsendelser til en international operation med INTOPS-ydelse. Derfor har Forsvarsministeriets Personalestyrelse ikke kunne bidrage med yderligere information omkring observatormissionen, se e-mail, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 5. november 2018, Krigsudredningens arkiv.

390 OSCE, "OSCE Observer Mission at Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk". <https://www.osce.org/observer-mission-at-russian-checkpoints-gukovo-and-donetsk> (3. oktober 2018).

391 Forsvarsministeriet (2017). "Indsatsen: Air policing Baltikum".

392 Folketinget (2004). "B 210 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk styrkebidrag til NATO's håndhævelse af suveræniteten i luftrummet over Estland, Letland og Litauen som led i NATO's integrerede luftforsvar".

393 Folketinget (2004). "B 210 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk styrkebidrag til NATO's håndhævelse af suveræniteten i luftrummet over Estland, Letland og Litauen som led i NATO's integrerede luftforsvar".

394 Forsvarsministeriet (2017). "Indsatsen: Air policing Baltikum".

395 Forsvaret (2018). "Enhanced Forward Presence", 15. januar 2018. <https://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/nato1/Pages/EnhancedForwardPresence.aspx> (8. august 2018).

396 Forsvaret (2018). "Enhanced Forward Presence", 15. januar 2018.

397 Folketinget (2017). "B 150 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til NATO's fremskudte tilstedeværelse i Baltikum og Polen", 20. april 2017, folketingsåret 2016-2017. https://www.ft.dk/samling/20161/beslutningsforslag/B150/som_frem-sat.htm (8. august 2017).

398 Folketinget (2017). "B 150 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til NATO's fremskudte tilstedeværelse i Baltikum og Polen".

Notat om de
statsretlige og folke-
retlige rammer
for dansk anvendelse
af militær magt
i udlandet

JENS ELO RYTTER
OG ANDERS HENRIKSEN

Indhold

Introduktion	643
Den statsretlige ramme – Grundlovens § 19	643
Regeringen kan anvende militær magt i selvforsvar uden Folketingets samtykke	644
I andre tilfælde kræver anvendelse af militær magt Folketingets samtykke	645
”Militære magtmidler”	646
”Mod nogen fremmed stat”	646
”Folketingets samtykke” – form og indhold	648
Regeringens oplysningspligt over for Folketinget ved indhentelse af samtykke	649
Regeringens rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn forud for militære beslutninger	651
Forholdet mellem kompetencen til at anvende militær magt efter Grundlovens § 19, stk. 2, og folkerettens regler om international magtanvendelse	653
Den folkeretlige ramme om staters internationale magtanvendelse	656
Magtanvendelsesforbuddet i FN-pagten	656
Sikkerhedsrådets beføjelser til at bemyndige brug af magt	657

Staters ret til at bruge magt i selvforsvar	660
Andre undtagelser til magtanvendelsesforbuddet i artikel 2, stk. 4?	664
Kilder og litteratur	667
Publiceret kildemateriale	667
Litteraturliste	669

Introduktion¹

Dette notat redegør for de statsretlige og folkeretlige rammer for Danmarks anvendelse af militære magtmidler i udlandet. Det vil konkret sige de begrænsninger og betingelser for dansk militær magtanvendelse, som følger af Grundlovens § 19 og af Danmarks folkeretlige forpligtelser. Den folkeretlige redegørelse er begrænset til de dele af folkeretten, der regulerer, hvornår en stat er berettiget til at bruge magt i andre stater (også betegnet *jus ad bellum*). Danmarks forpligtelser i henhold til den humanitære folkeret/krigens regler (*jus in bello*) berøres ikke.

Den statsretlige ramme – Grundlovens § 19

Grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., foreskriver, at kongen – hvilket i praksis vil sige regeringen – har den udenrigspolitiske kompetence: "Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender". Det har således traditionelt været kongens suveræne beslutning at føre krig og slutte fred. Med Grundloven af 1849 blev det i praksis til regeringens suveræne ret. Det var først med Grundloven af 1920, at krigsførelse blev underlagt et krav om forudgående samtykke fra Rigsdagen. Den gældende bestemmelse med kravet om Folketingets samtykke til anvendelsen af militære magtmidler i Grundlovens § 19, stk. 2 blev indført i Grundloven af 1953. Bestemmelsen har følgende ordlyd: "Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden folketings samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat."² Selv om anvendelse af militær magt som hovedregel nu kræver Folketingets samtykke, er det fortsat en del af regeringens kompetence. Folketinget kan derfor ikke uden om regeringen træf-

¹ Manuskriptet er afsluttet 27. oktober 2017.

² Rigsdagen 1953, "Danmarks Riges Grundlov", § 19, stk. 2.

fe beslutning om anvendelse af militær magt, og det kan heller ikke (med retligt bindende virkning) pålægge regeringen en sådan magtanvendelse.³ Det er kun, hvor Grundloven som i § 19, stk. 2, kræver Folketingets samtykke til regeringens udenrigspolitik, at regeringen skal indhente dette samtykke og vil være forpligtet til efterfølgende at respektere de rammer, som dette samtykke sætter. Manglende overholdelse af forpligtelsen kan medføre strafansvar for de ansvarlige ministre i medfør af Ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1.

I det følgende undersøges det nærmere indhold af Grundlovens § 19, stk. 2.

Regeringen kan anvende militær magt i selvforsvar uden Folketingets samtykke

Det er som berørt hovedreglen i Grundlovens § 19, stk. 2, at Folketinget skal give samtykke til anvendelse af militær magt mod en fremmed stat. Bestemmelsen tillader imidlertid, at regeringen på egen hånd – og altså uden forudgående samtykke fra Folketinget⁴ – kan gribe til militær magt i tilfælde af et ”væbnet angreb på riget eller danske styrker”. Regeringens foranstaltninger skal dog i henhold til Grundlovens § 19, stk. 2, 2. pkt., i så fald ”straks forelægges folketinget”.⁵

Et ”væbnet angreb” må antages også at omfatte et overhængende/umiddelbart forestående angreb mod Danmark eller danske styrker, idet der selvsagt også i en sådan situation kan være behov for en øjeblikkelig reaktion.⁶ Et sådant ’anticiperet selvforsvar’ er

3 Jf. i overensstemmelse med den almindelige opfattelse Taksøe-Jensen 2006, *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, s. 178. Anderledes (generelt om udenrigspolitikken) Zahle 2001, *Dansk forfatningsret 2, regering, forvaltning og dom*, s. 242-243.

4 Sørensen 1969, *Statsforfatningsret*, s. 281; Zahle 2001, *Dansk forfatningsret 2, regering, forvaltning og dom*, s. 314; Christensen, Jensen og Hansen 2015, *Grundloven med kommentarer*, s. 160; Christensen, Jensen og Hansen 2016, *Dansk Statsret*, s. 212.

5 Rigsdagen 1953, ”Danmarks Riges Grundlov”, § 19, stk. 2, 2. pkt.

6 Christensen, Jensen og Hansen 2015, *Grundloven med kommentarer*, s. 160-161; Christensen, Jensen og Hansen 2016, *Dansk Statsret*, s. 212.

i øvrigt også folkeretligt anerkendt som omfattet af staternes ret til selvforsvar.⁷

Et angreb på "riget" omfatter hele det danske rigsfællesskabs territorium. Et angreb på "danske styrker" har kun selvstændig betydning, hvor styrkerne opholder sig uden for dansk territorium; dette led omfatter i disse tilfælde danske styrker, hvad enten de er under dansk eller international kommando.⁸

Regeringens adgang til brug af militær magt uden Folketingets samtykke gælder i overensstemmelse med ordlyden kun, hvis dansk territorium eller danske styrker angribes. Den omfatter derfor ikke tilfælde af kollektivt selvforsvar, hvor den danske regering ønsker at bistå en anden stat, der er udsat for et væbnet angreb. Dansk deltagelse i kollektivt selvforsvar af en anden stat, herunder dansk opfyldelse af NATO's såkaldte 'musketer-ed' i Atlantpagtens artikel 5, kræver således Folketingets samtykke efter § 19, stk. 2.⁹

Regeringens adgang til således at anvende militær magt i selvforsvar uden Folketingets samtykke er snæver, idet den ifølge forarbejderne kun gælder "til imødegåelse af det konkrete angreb".¹⁰ Et videregående modsvar over for angriberen vil kræve Folketingets samtykke efter Grundlovens § 19, stk. 2.

I andre tilfælde kræver anvendelse af militær magt Folketingets samtykke

Uden for tilfælde af selvforsvar kræver anvendelse af "militære magtmidler mod nogen fremmed stat" Folketingets samtykke, jf. Grundlovens § 19, stk. 2.¹¹

7 Se nærmere nedenfor i afsnittet "I andre tilfælde kræver anvendelse af militær magt Folketingets samtykke."

8 Forsvarskommissionen 1953, *Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*, s. 30-31.

9 Forsvarskommissionen 1953, *Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*, s. 30.

10 Forsvarskommissionen 1953, *Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*, s. 30.

11 Rigsdagen 1953, "Danmarks Riges Grundlov", § 19, stk. 2.

”Militære magtmidler”

Det giver normalt ikke anledning til tvivl at vurdere, hvornår Danmark anvender ”militære magtmidler” mod en anden stat. Da begrebet må anses for at omfatte alle typer af militære magtmidler vil det ikke være begrænset til de traditionelle magtmidler, der iværksættes af enheder fra hæren, søværnet og luftvåbnet, men vil efter omstændighederne også kunne omfatte virkemidler, der anvendes via ’cyberspace’. Det vil kunne være tilfældet, hvis disse søger at lamme og/eller beskadige informationsteknologiske styringssystemer. Sådanne angreb kan i nogle tilfælde have samme skadelige virkninger som egentlige militære operationer.¹²

”Mod nogen fremmed stat”

Efter ordlyden af Grundlovens § 19, stk. 2, kræves Folketingets samtykke til anvendelse af militære magtmidler alene, hvis disse er rettet imod en fremmed stat. Det kan give anledning til fortolkningstvivl, hvorvidt og i hvilket omfang denne kvalifikation (fortsat) har retlig betydning, eller om bestemmelsen (i dag) må forstås således, at *enhver* dansk anvendelse af militær magt – bortset fra i selvforsvar – er omfattet af bestemmelsens krav om Folketingets samtykke. Samtykkekravet i Grundlovens § 19, stk. 2, omfatter efter ordlyden alene militær magtanvendelse mod fremmede *stater* og skulle således ikke omfatte brug af militær magt mod *private aktører*. Magtanvendelse mod andre stater var naturligt i fokus, da bestemmelsen blev formuleret i 1953, men siden da er også private aktører blevet en potentiel trussel mod stater. Det forhold, at Grundlovens § 19, stk. 2, grundlæggende har til formål at sikre en effektiv parlamentarisk kontrol med dansk anvendelse af militær magt, taler for, at bestemmelsen også finder anvendelse på brug af militær magt mod private aktører. Det gælder i hvert fald, såfremt den konkrete magtanvendelse mod en privat aktør har et sådant omfang og/eller en sådan politisk betydning, at det forekommer

12 Folketinget 2016, ”Redegørelse fra den tværministerielle arbejdsgruppe om Folketingets inddragelse ved anvendelsen af den militære Computer Network Attack (CNA)-kapacitet”, afgivet af Det Udenrigspolitiske Nævn og Forsvarsudvalget, 12. september 2016.

velbegrundet at kræve Folketingets samtykke.¹³ Mens det ligger i sagens natur, at brug af magt mod en anden stat uden videre er en – både politisk og militært - alvorlig sag, vil dette ikke nødvendigvis altid være tilfældet i forhold til magtanvendelse mod private aktører.

Brugen af militær magt skal efter ordlyden af Grundlovens § 19, stk. 2, desuden være rettet *mod* en fremmed stat. Dette indebærer umiddelbart, at anvendelse af militære magtmidler i en stat med samtykke fra denne stats regering ikke er omfattet af bestemmelsen, idet de militære magtmidler herefter ikke retter sig mod nogen fremmed stat. Det antages således traditionelt, at dansk deltagelse i FN's fredsbevarende operationer, der hviler på samtykke fra territorialstaten, ikke er omfattet kravet om Folketingets samtykke i Grundlovens § 19, stk. 2.¹⁴ Det er imidlertid med henvisning til formålet om at sikre Folketingets kontrol med anvendelsen af militære magtmidler blevet anført, at også deltagelse i fredsbevarende operationer med samtykke fra territorialstaten må være omfattet af bestemmelsen, hvis mandatet til de danske styrker omfatter brug af militære magtmidler.¹⁵

Nyere regeringspraksis synes at bekræfte en bred udlægning af Grundlovens § 19, stk. 2, hvorefter bestemmelsen anses for at omfatte enhver (væsentlig) brug af militær magt i udlandet, uanset om denne retter sig mod stater eller private aktører, og uanset om magtanvendelsen sker med samtykke fra territorialstaten. Dette understøttes af en analyse af regeringens praksis fra perioden

13 Christensen, Jensen og Hansen 2016, *Dansk Statsret*, s. 210, synes med henvisning til bestemmelsens forhistorie og formål at nå frem til, at også anvendelse af militær magt mod oprørsgrupper og andre private aktører er omfattet af samtykkekravet i stk. 2, dog kun "for så vidt en sådan magtanvendelse har samme vidtrækkende betydning som militær magtanvendelse over for stater"; Zahle 2001, *Dansk forfatningsret 2, regering, forvaltning og dom*, s. 312, anfører kort og noget uklart, samt uden nærmere refleksion vedrørende private aktører, at bestemmelsen kun omfatter "indsættelse af militær magt over for (militære styrker og våben, der kommer fra) en fremmed stat".

14 Sørensen 1969, *Statsforfatningsret*, s. 280; Espersen 2006, *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, s. 189-190.

15 Christensen, Jensen og Hansen 2016, *Dansk Statsret*, s. 211.

2001-2014 vedrørende indhentelse af Folketingets samtykke til magtanvendelse.¹⁶

Det skal understreges, at konkret brug af militære magtmidler, der ikke anses for omfattet af Grundlovens § 19, stk. 2, alligevel kan være underlagt et krav om samtykke fra Folketinget i henhold til Grundlovens § 19, stk. 1, 2. pkt. Det vil være tilfældet, hvis en militær aktion vil indebære en "forpligtelse [...] af større betydning", eller hvis brugen af militær magt kræver bevilling af nye udgifter, da dette nødvendiggør "folketingets medvirken".¹⁷ Finansudvalgets godkendelse af en udgift "af mindre væsentlig betydning" kan dog efter praksis erstatte Folketingets samtykke.¹⁸

"Folketingets samtykke" – form og indhold

Folketingets samtykke skal i sagens natur være *forudgående*. Derimod tager Grundloven ikke stilling til samtykkets form. Det kan være både i lov og beslutningsform. Hverken et samtykke fra Det Udenrigspolitiske Nævn eller et andet folketingsudvalg kan erstatte Folketingets samtykke.¹⁹ Folketingets samtykke gives normalt i form af en folketingsbeslutning.

Hvis et samtykke fra Folketinget er påkrævet i medfør af Grundlovens § 19, stk. 2 eller evt. stk. 1, 2. pkt., vil dette samtykke sætte bindende rammer for regeringens adgang til at anvende militær

16 Se Dalsgaard og Krunke 2016, Hvem beslutter om Danmark kan gå i krig? s. 106. Der er også blevet indhentet folketingssamtykke, men ikke henvist til Grundlovens § 19, stk. 2, i sager om en militær indsats over for pirateri på Afrikas Horn, jf. Folketinget 2008, "B 32 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk sømilitært bidrag til ledsagelse af skibe med nødhjælp til Somalia chartret af FN's Verdensfødevareprogram", 15. januar 2008; Folketinget 2008, "B 33 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse med sømilitært bidrag til styrkelse af den maritime sikkerhed ved Afrikas Horn", 15. januar 2008; Folketinget 2009, "B 59 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militært bidrag til NATO's Operation Ocean Shield som led i den internationale indsats mod pirateri ud for Afrikas Horn", 19. november 2009.

17 Rigsdagen 1953, "Danmarks Riges Grundlov", § 19, stk. 1, 2. pkt.

18 Jf. om traktater Forfatningskommissionen 1953, *Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*, s. 30; Ross, *Dansk Statsforfatningsret I*, s. 388-389; Taksø-Jensen 2006, *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer* s. 185.

19 Se nærmere Sørensen 1969, *Statsforfatningsret*, s. 281, 283; Zahle 2001, *Dansk forfatningsret 2, regering, forvaltning og dom*, s. 237-238; Taksø-Jensen 2006, *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, s. 183, 185-186.

magt. Det gælder både kvalitativt – hvad er karakteren af, genstanden for og målet med den militære indsats – og kvantitativt – hvor omfattende er den militære indsats, som Folketinget har godkendt (antal fly, tropper m.v.). Det gælder også den tidsmæssige udstrækning – hvor langvarig en militær indsats har Folketinget godkendt (indtil videre). Samtykkets nærmere indhold og rammer må bero på fortolkning ud fra sædvanlige fortolkningsprincipper. I nogle tilfælde vil rammerne være ganske detaljeret beskrevet i bemærkningerne til beslutningsforslaget og forhandlingerne herom, mens der i andre tilfælde kan være overladt regeringen et større spillerum. Hvis der er tvivl om, hvorvidt en konkret militær aktion eller en justering eller ændring af det hidtidige samlede militære bidrags karakter, genstand, formål eller omfang er omfattet af et mandat/samtykke fra Folketinget, vil det være nærliggende at søge et nyt mandat fra Folketinget.

Regeringens oplysningspligt over for Folketinget ved indhentelse af samtykke

Ministre har sandhedspligt over for Folketinget og efter omstændighederne også en egentlig oplysningspligt. Det fremgår af Ministeransvarlighedslovens (MAL) § 5, stk. 2, at en minister kan straffes, såfremt han eller hun forsætligt eller groft uagtsomt "... giver folkettinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folkettingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen." Det er således for det første klart, at en minister aldrig må give Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger. Dette gælder, uanset om ministeren havde pligt til at give Folketinget oplysninger.

I hvilket omfang en minister har pligt til at give Folketinget oplysninger er mindre klart. Bestemmelsen i Ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2 rummer ingen generel oplysningspligt over for Folketinget, men alene en pligt til "under folkettingets behandling af en sag" ikke at "fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen". Det må dog formentlig antages at følge heraf, at ministre i forbindelse med fremlæggelse af forslag til love og beslutninger har pligt til på eget initiativ at give

Folketinget oplysninger, som gør det i stand til på et oplyst grundlag at tage stilling til forslaget og dermed udfylde sin statsretlige funktion som kontrolorgan.²⁰ I samme retning har Folketingets Udvalg for Forretningsordenen i sin *Beretning om ministres ansvar over for Folketinget* fra 2015 tilsluttet sig indholdet af Ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, og herefter ”som en mere politisk norm”²¹ bl.a. tilføjet:

”[E]n minister [bør] ikke alene være opmærksom på at undgå at fortie foreliggende oplysninger af væsentlig betydning for Folketingets bedømmelse af en sag, men også på, hvor det er relevant, selv at sørge for, at sådanne oplysninger indhentes og videregives til Folketinget.”²²

En sådan forpligtelse for ministeren til at oplyse sagen på eget initiativ vil selvsagt også omfatte beslutningsforslag om anvendelse af militære magtmidler i medfør af Grundlovens § 19, stk. 2.

En ministers oplysninger til Folketinget skal være fyldestgørende.²³ Særligt ved forelæggelse af lov- eller beslutningsforslag for Folketinget forekommer det klart, at ministerens oplysningspligt er vidtgående, eftersom Folketinget her skal sikres et tilstrækkeligt grundlag for at vedtage lovgivning eller træffe beslutning. Folketinget skal have tilstrækkelige oplysninger til på et oplyst grundlag at kunne tage stilling i sagen. Alle oplysninger – men også kun sådanne – som er nødvendige herfor, må betragtes som af væsentlig betydning i Ministeransvarlighedslovens forstand. Heri ligger også, at ministeren ikke må tilbageholde oplysninger, blot fordi

20 Se nærmere Rytter 2015, *Ministres oplysningspligt over for Folketinget*, s. 152-154. Se i samme retning Andersen 1954, *Dansk Statsforfatningsret*, s. 507; Busck 1988, *Folketingets kontrol med forvaltningen*, s. 46.

21 Folketinget 2015, ”Beretning om ministres ansvar over for Folketinget”, afgivet af Udvalget for Forretningsordenen, 2. marts 2015, s. 3.

22 Folketinget 2015, ”Beretning om ministres ansvar over for Folketinget”, afgivet af Udvalget for Forretningsordenen, 2. marts 2015, s. 3.

23 Christensen 1997, *Ministeransvar*, s. 361; Folketinget 2015, ”Beretning om ministres ansvar over for Folketinget”, afgivet af Udvalget for Forretningsordenen, 2. marts 2015, s. 1, 3.

de taler imod ministerens egen politik.²⁴ I førømtalte *Beretning om ministres ansvar over for Folketinget* fra 2015 anfører Udvalget for Forretningsordenen i overensstemmelse hermed som ”politisk norm”, at:

”[I]ndhentelse og videregivelse af oplysninger til Folketinget bør ske loyalt og uden hensyn til, hvorvidt de oplysninger, som foreligger, eller som der kan være tale om at indhente, umiddelbart synes at ville understøtte ministerens politiske holdninger eller intentioner. Dette indebærer bl.a., at en minister i forbindelse med Folketingets behandling af et lov- eller beslutningsforslag fremsat af ministeren bør være opmærksom på at sikre, at der i forslagets bemærkninger, svar på spørgsmål m.v. sker en fyldestgørende belysning ikke kun af forhold, som taler for forslaget, men også af forhold, som kan tale imod det.”²⁵

Navnlig i militære anliggender vil visse forhold, herunder af efterretningsmæssig karakter, påkalde sig fortrolighed. Selvom møder i Folketinget som udgangspunkt er offentlige, jf. Grundlovens § 49, 1. pkt., kan de dog i princippet besluttes afholdt for lukkede døre, jf. Grundlovens § 49, 2. pkt. Denne mulighed er dog ikke anvendt i nyere tid. Fortrolige oplysninger kan i stedet gives i Det Udenrigspolitiske Nævn (se nedenfor) eller i Forsvarsudvalget.

Regeringens rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn forud for militære beslutninger

Det Udenrigspolitiske Nævn (UPN) har 17 medlemmer udpeget af Folketingets medlemmer efter et forholdstalsprincip.²⁶ Nævnet

24 Rytter 2015, *Ministres oplysningspligt over for Folketinget*, s. 155.

25 Folketinget 2015, ”Beretning om ministres ansvar over for Folketinget”, afgivet af Udvalget for Forretningsordenen, 2. marts 2015, s. 3.

26 Lovtidende 1954, ”Lov om Det udenrigspolitiske nævn”, 5. marts 1954, § 1.

blev oprindelig oprettet ved lov i 1923.²⁷ Med Grundloven af 1953 blev Nævnet skrevet ind i Grundlovens § 19, stk. 3 for at styrke Folketingets indflydelse på landets udenrigspolitik, herunder ikke mindst sikre en tidligere og mere smidig inddragelse af Folketinget i forhandlingsforløb, end hvad der følger af samtykkekravene i Grundlovens § 19, stk. 1 og 2. Bestemmelsen forpligter regeringen til at "rådføre" sig med Nævnet "forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde".²⁸

Sager hvor Folketingets samtykke kræves efter Grundlovens § 19 stk. 1 og 2 må utvivlsomt antages at være af "større udenrigspolitisk rækkevidde". I øvrigt må dette begreb bero på et konkret politisk skøn – i første række regeringens. I beslutninger om militær magt, som i forvejen kræver Folketingets samtykke efter Grundlovens § 19, stk. 2 (eller stk. 1), ligger værdien af bestemmelsen i Grundlovens § 19, stk. 3 i den tidligere inddragelse af Folketingets partier i regeringens overvejelser. Herudover vil bestemmelsen i Grundlovens § 19, stk. 3 i sager om brug af militær magt kunne være relevant i tilfælde, hvor en militær beslutning ikke kræver Folketingets samtykke efter Grundlovens § 19, stk. 2 (eller stk. 1), men dog har "større udenrigspolitisk rækkevidde". Det vil f.eks. kunne være tilfældet for justeringer af styrkebidrag eller materiel inden for rammerne af et eksisterende folketingsmandat.

Regeringen har pligt til at rådføre sig med Nævnet "forud" for beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde. Det er dog antaget i Nævnslovens forarbejder og i nævnspraksis, at der kan være presserende situationer, hvor en forudgående rådføring med Nævnet ikke er praktisk mulig.²⁹ Stor praktisk betydning kan den-

27 Lovtidende 1923, "Lov om Nedsættelse af et udenrigspolitisk Nævn", 13. april 1923, som senere blev erstattet af Lovtidende 1954, "Lov om Det udenrigspolitiske nævn", 5. marts 1954.

28 Rigsdagen 1953, "Danmarks Riges Grundlov", § 19, stk. 3.

29 Folketinget 1954, "Anden behandling af forslag til lov om det udenrigspolitiske nævn", 17. februar 1954, sp. 3497; Folketinget 2000, "Beretning om Det Udenrigspolitiske Nævns inddragelse i forbindelse med beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde (afgivet på baggrund af regeringens håndtering af sagen om sanktioner mod Østrig)", afgivet af Det Udenrigspolitiske Nævn, 13. marts 2000, med henvisning til udtalelser under lovens forarbejder fra udvalgsordfører Alsing Andersen, hvorefter der i udvalget var enighed om, "at regeringen under fuldt parlamentarisk ansvar ikke kan være afskåret fra at træffe nødvendige beslutninger, når der foreligger en afgørende faktisk hindring for en rettidig drøftelse af sagen i nævnet".

ne undtagelse dog næppe få, da Nævnet kan indkaldes med kort varsel.

At ”rådføre” sig med Nævnet indebærer, at regeringen skal lytte til og tage Nævnets råd og synspunkter i betragtning. Dette må antages at inkludere en oplysningspligt for regeringen og en pligt til at oplyse Nævnet på en måde og i et omfang, som sætter Nævnets medlemmer i stand til at danne sig en kvalificeret opfattelse af de sager, som regeringen lægger frem.³⁰ Fortrolighed er et vigtigt element i Nævnets formål, og Nævnets møder er undergivet tavshedspligt.³¹

Nævnets grundlovmæssige rolle er alene rådgivende, og selv om regeringen som regel følger den overvejende opfattelse i Nævnet³², er den ikke retligt forpligtet hertil.³³

Forholdet mellem kompetencen til at anvende militær magt efter Grundlovens § 19, stk. 2, og folkerettens regler om international magtanvendelse

Kongens/regeringens statsretlige beføjelse til at føre krig har ikke historisk været begrænset af folkeretlige regler. Det synes umiddelbart heller ikke at være tilfældet, når man ser på ordlyden af den gældende bestemmelse om anvendelse af militær magt i Grundlovens § 19, stk. 2, som slet ikke omtaler folkerettens regler, men som omtalt blot foreskriver, at anvendelse af ”militære magtmidler mod nogen fremmed stat”³⁴ som udgangspunkt kræver Folketingets samtykke.

Visse udtalelser i forarbejderne til Grundlovens § 19, stk. 2, kunne dog indikere en kobling mellem de folkeretlige regler om

30 Ross 1966, *Dansk Statsforfatningsret I*, s. 396; Krunke 2006, *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, s. 193. Se også ovenfor om regeringens oplysningspligt.

31 Den relevante minister eller nævnsformanden kan træffe beslutning om tavshedspligt, lovens § 4. I praksis er tavshedspligt udgangspunktet for Nævnets arbejde, jf. Krunke 2003, *Den udenrigspolitiske kompetence*, s. 110.

32 Krunke 2006, *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, s. 193.

33 Ross 1966, *Dansk Statsforfatningsret I*, s. 396; Sørensen 1969, *Statsforfatningsret*, s. 283; Zahle 2001, *Dansk forfatningsret 2, regering, forvaltning og dom*, s. 236; Germer 2012, *Statsforfatningsret*, s. 252; Christensen, Jensen og Hansen 2015, *Grundloven med kommentarer*, s. 163; Christensen, Jensen og Hansen 2016, *Dansk Statsret*, s. 215; anderledes Krunke 2003, *Den udenrigspolitiske kompetence*, s. 192 og 243.

34 Rigsdagen 1953, ”Danmarks Riges Grundlov”, § 19, stk. 2.

magtanvendelse og den statsretlige beføjelse til at anvende militær magt. Det anføres således i Forfatningskommissionens betænkning fra 1953 som begrundelse for i den ny § 19, stk. 2, at udskifte den traditionelle term om at "erklære Krig eller slutte Fred" med termen "anvende militære magtmidler" følgende:

"Efter at Danmark gennem internationale aftaler har afstået fra krig som middel for sin udenrigspolitik, kan anvendelse af militære magtmidler mod andre stater kun forekomme som forsvar mod angreb eller som deltagelse i sanktioner i overensstemmelse med De forenede Nationers pagt."³⁵

Venstres Niels Elgaard udtalte under forhandlingerne i Rigsdagen, at han gerne ville "understrege" ovennævnte passage fra Forfatningskommissionens betænkning, som ifølge Elgaard indebar, at "militære magtmidler kun kan anvendes som forsvar mod angreb eller som sanktioner i overensstemmelse med De Forenede Nationers Pagt".³⁶ De øvrige ordførere var derimod under forhandlingerne alene optaget af at sikre de folkevalgte – dengang Rigsdagens, i dag Folketingets – kontrol med og ansvar for brugen af militær magt.³⁷

Forarbejderne til Grundlovens § 19, stk. 2, kan på denne baggrund ses som udtryk for, at man i 1953 kun *forudså* dansk magt-anvendelse inden for folkeretten og FN-pagtens rammer, men de giver derimod ikke belæg for, at man ønskede at *begrænse* statsorganernes statsretlige beføjelser i forhold til at anvende militær magt. Dette har også været den altovervejende opfattelse i den

35 Forsvarskommissionen 1953, *Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*, s. 30.

36 Rigsdagen 1953, "Første behandling af forslag til Danmarks Riges Grundlov m. m.", 10. februar 1953, sp. 2230. Se nærmere om FN-pagten nedenfor i afsnittet "Magtanvendelsesforbuddet i FN-pagten".

37 Se nærmere Danielsen 2007, Den udenrigspolitiske kompetence og brug af militære magtmidler, s. 264-265.

statsretlige teori.³⁸ Det må vel også antages, at en så væsentlig begrænsning i regeringens (og Folketingets) statsretlige kompetence i givet fald skulle have fundet udtryk i bestemmelsens ordlyd.

Denne fortolkning, hvorefter beføjelsen til brug af militær magt i Grundlovens § 19, stk. 2, er ubundet af folkerettens regler, blev endegyldigt bekræftet ved Højesterets dom af 17. marts 2010 i "Grundlovssagen om Irak-krigen".³⁹ Klagerne i sagen mente, at krigen mod Irak i foråret 2003 var folkeretsstridig, og at Danmarks deltagelse i krigen derfor også var grundlovsstridig. Højesteret antog ikke sagen til realitetsbehandling, men fik alligevel lejlighed til at tage afstand fra klagernes fortolkning af Grundlovens § 19, stk. 2. Rettens ni dommere udtalte således, at:

"grundlovens § 19, stk. 2, i overensstemmelse med ordlyden [skal forstås] som en procedureregel, der regulerer forholdet mellem regering og folketing. En forståelse som hævdet af appellerterne ville indebære, at Danmark i 1953 skulle have overladt det til FN's Sikkerhedsråd - med varetøret for de permanente medlemmer - at afgøre, om Danmark uden for folkeretligt anerkendte situationer ville kunne anvende militære magtmidler. En sådan forståelse ville også stride mod den grundlæggende ordning i dansk ret af forholdet mellem national ret og international ret, hvorefter folkeretten ikke har grundlovskraft."⁴⁰

Folkerettens regler om magtanvendelse begrænser altså ikke på nogen måde danske myndigheders statsretlige kompetence til at træffe beslutning om at anvende militære magtmidler i henhold til Grundlovens § 19, stk. 2. Regeringen kan med Folketingets samtykke frit træffe beslutning om anvendelse af militær magt, også

38 Se indgående herom Danielsen 2007, Den udenrigspolitiske kompetence og brug af militære magtmidler, s. 265-266.

39 Dommen er optrykt i *Ugeskrift for Retsvæsen* 2010, s. 1547-1575.

40 Højesteret 2010, "Dom i Irak-sagen", 17. marts 2010.

selv om en sådan beslutning strider imod Danmarks folkeretlige forpligtelser.

Den folkeretlige ramme om staters internationale magtanvendelse

Magtanvendelsesforbuddet i FN-pagten

De folkeretlige regler, der regulerer magtanvendelse mellem stater findes i FN-pagten fra 1945 og i folkeretlig sædvane.

Af størst praktisk relevans er FN-pagten, der blev vedtaget i umiddelbar forlængelse af afslutningen på anden verdenskrig med det erklærede formål at hindre udbruddet af endnu en ødelæggende verdenskrig. FN-pagten etablerer et system for international konfliktløsning, der påbyder stater at løse deres mellemstatslige tvister med fredelige midler og som lægger hovedansvaret for opretholdelse af international fred og sikkerhed i hænderne på et kollektivt organ – Sikkerhedsrådet. FN-pagten skaber herved et system for *kollektiv* sikkerhed, der er baseret på den grundantagelse, at brug af international magt som det klare udgangspunkt kun skal anvendes i fællesskabets interesse.

Den mest centrale bestemmelse i FN-pagten er artikel 2, stk. 4, der i generelle vendinger forbyder medlemsstaterne at bruge eller true med at bruge magt i deres internationale relationer. I henhold til bestemmelsen, skal alle stater "afholde sig fra trussel om magtanvendelse eller brug af magt, det være sig mod nogen stats territoriale integritet eller politiske uafhængighed eller på nogen anden måde, der er uforenelig med de Forenede Nationers formål."⁴¹

Denne såkaldte 'magtforbudsregel' skal ses i sammenhæng med FN-pagtens artikel 2, stk. 3, hvorefter staterne forpligter sig til at løse deres internationale tvister ved "fredelige midler på en sådan måde, at mellemfolkelig fred og sikkerhed såvel som retfærdighed ikke bringes i fare."⁴²

Der er generel enighed om, at vendingen i artikel 2, stk. 4, har til formål at understrege den absolutte karakter af magtforbuddet.

41 FN 1945, "De Forenede Nationers Pagt", art. 2, stk. 4.

42 FN 1945, "De Forenede Nationers Pagt", art. 2, stk. 3.

Artikel 2, stk. 4, dækker med andre ord *enhver* form for magtanvendelse – uanset dets formål.

Den umiddelbare betydning af magtforbudsreglen er, at enhver brug af international magt udgør en krænkelse af folkeretten medmindre magtanvendelsen er forenelig med en af de to undtagelser, der indeholdes i FN-pagten: Sikkerhedsrådets beføjelser til at bemyndige brug af magt og staternes ret til selvforsvar efter artikel 51.

Herudover er en stat også berettiget til at anvende magt i en anden stat, hvis magtanvendelsen er baseret på et gyldigt samtykke fra territorialstaten. Samtykke er en såkaldt ansvarsfrihedsgrund, der fritager en stat for det folkeretlige ansvar, der i fraværet af den pågældende ansvarsfrihedsgrund ville være forbundet med den konkrete adfærd.⁴³ Et samtykke til magtanvendelse tager i praksis ofte form af en invitation fra regeringen i en stat til andre stater om at bistå med at nedkæmpe en eller flere ikke-statslige aktører, der aktivt bekæmper regeringsmagten. Interstatslig magtanvendelse, der er baseret på et gyldigt samtykke, og som ikke overskrider grænserne for det afgivne samtykke, er foreneligt med folkeretten.

Sikkerhedsrådets beføjelser til at bemyndige brug af magt

FN-pagten tillægger, som berørt, Sikkerhedsrådet det primære ansvar for opretholdelsen af international fred og sikkerhed, og FN-pagten foreskriver i den forbindelse, at Sikkerhedsrådet udøver dette ansvar på vegne af alle medlemmer af FN.⁴⁴ Sikkerhedsrådet består af 15 medlemmer, hvoraf fem har permanent sæde i rådet. Det drejer sig om Kina, Frankrig, Rusland (tidl. Sovjetunionen), Storbritannien og USA. De resterende ti ikke-permanente

43 Den Internationale Lovkommission 2001, *Draft Articles on responsibility of States for internationally wrongful acts*, art. 20.

44 FN 1945, "De Forenede Nationers Pakt", art. 23.

medlemmer af Sikkerhedsrådet vælges for en periode af to år, og udvælgelsen sker under hensyntagen til bl.a. geografiske hensyn.

Sikkerhedsrådets afstemningsregler er særegne derved, at vedtagelsen af alt andet end processuelle beslutninger forudsætter opbakning fra ni medlemmer, herunder samtlige af de fem permanente medlemmer.⁴⁵ De permanente medlemmer er altså hver især tillagt en såkaldt 'vetoret'. Dette betyder i praksis, at Sikkerhedsrådet kun kan vedtage et beslutningsforslag (en resolution), der søger at opretholde international fred og sikkerhed, hvis forslaget ikke mødes af et veto fra et af de fem permanente medlemmer.⁴⁶

Sikkerhedsrådets konkrete beføjelser i forhold til at fremme og sikre opretholdelsen af fred og sikkerhed fremgår af FN-pagten kapitel VI og VII.

Kapitel VI vedrører den fredelige bilæggelse af tvister og indeholder Sikkerhedsrådets beføjelser til at vedtage ikke-bindende initiativer.

Kapitel VII vedrører Sikkerhedsrådets beføjelser til at iværksætte bindende forholdsregler, hvis det finder, at der foreligger en egentlig trussel mod freden, et fredsbrud eller en angrebshandling.⁴⁷ Sikkerhedsrådet er tillagt en vid skønsmargin ved vurderingen af, om et konkret forhold opfylder betingelsen for at "true fred og sikkerhed" og på den baggrund nødvendiggør, at Sikkerhedsrådet vedtager bindende beslutninger. Sikkerhedsrådets konkrete beføjelser fremgår af artikel 41 og artikel 42.

Pagten artikel 41 giver Sikkerhedsrådet beføjelse til at iværksætte *ikke-væbnede* forholdsregler for at sikre gennemførelsen af dets beslutninger, herunder træffe beslutning om afbrydelse af økonomiske og trafikale forbindelser samt afbrydelse af kommunikationsmidler og diplomatiske forbindelser. Opregningen er ikke udtømmende, og Sikkerhedsrådet har især efter ophøret af

45 FN 1945, "De Forenede Nationers Pagt", art. 27, stk. 3.

46 Den Internationale Domstol 1971, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, *Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1971, 16, pr. 22.

47 FN 1945, "De Forenede Nationers Pagt", art. 39.

den Kolde Krig udvist stor kreativitet ved udnyttelsen af dets be-
føjelser i henhold til artikel 41.⁴⁸

Hvis ikke-væbnede forholdsregler ikke er tilstrækkelige, fore-
skriver FN-pagtens *artikel 42*, at Sikkerhedsrådet kan tage *væbne-
de foranstaltninger* for at opretholde eller genoprette fred og sik-
kerhed. Artikel 42 nævner, at de konkrete skridt kan "indbefatte
demonstrationer, blokade og andre operationer foretagne af luft-,
sø- eller landstridskræfter" men denne opregning udelukker ikke
andre virkemidler.⁴⁹ Det var i 1945 intentionen, at det kollektive
sikkerhedssystem i FN-pagten skulle fungere derved, at medlem-
merne af FN stillede styrker til rådighed for Sikkerhedsrådet, der
på den baggrund ville kunne deployere "FN-styrker" for at gennem-
tvinge dets resolutioner.⁵⁰ Det blev imidlertid aldrig en realitet, og
praksis er i stedet blevet, at Sikkerhedsrådet bemyndiger stater til
at bruge magt for at sikre en gennemtvungelse af dets resolutioner.
Sikkerhedsrådet har i den forbindelse ved flere lejligheder gjort
brug af regionale organisationer, såsom NATO.⁵¹

Da Sikkerhedsrådets resolutioner ofte er udtryk for politiske
kompromisser er resolutionerne undertiden formuleret i uklare
vendinger. En sikkerhedsrådsresolution er ikke en traktat, og det
forhandlingsforløb, der går forud for vedtagelsen af en resolution,
er forskelligt fra det forløb, der leder til vedtagelsen til en traktat.
Det antages ikke desto mindre alligevel, at den konkrete fortolk-
ning af en resolutionstekst skal tage udgangspunkt i de almin-
delige principper i folkeretten for fortolkning af traktater.⁵² Det
betyder i praksis, at fortolkningen af en resolution indledes med
en vurdering af den normale sproglige betydning af de anvendte
ord og vendinger, som disse må forstås i lyset af resolutionens
kontekst, såsom tidligere resolutioner om samme emne, udtal-
elser fra repræsentanter af Sikkerhedsrådets medlemmer, samt

48 Se bl.a. diskussionen i Henriksen 2017, *International Law*, s. 266-267.

49 FN 1945, "De Forenede Nationers Pagt", art. 42.

50 FN 1945, "De Forenede Nationers Pagt", art. 43.

51 Se også FN 1945, "De Forenede Nationers Pagt", art. 53, stk. 1, art. 53, stk. 2, og art. 107
indeholder nu irrelevante hjemler til at anvende væbnet magt mod de stater, der tabte anden
verdenskrig.

52 Se FN 1969, *Wienerkonventionen om traktatretten*, art. 31-32.

FN-pagtens overordnede formål. Da Sikkerhedsrådets beføjelser til at bemyndige anvendelsen af militære magtmidler udgør en undtagelse til magtforbuddet i FN-pagtens artikel 2, stk. 4, anses en resolutionstekst som regel kun for at indeholde en bemyndigelse til iværksættelse af væbnede virkemidler, hvis det fremstår tydeligt af resolutionen.⁵³

Staters ret til at bruge magt i selvforsvar

Staters ret til at gøre brug af international magtanvendelse i selvforsvar fremgår af FN-pagten og af folkeretlig sædvane.⁵⁴ Praxis fra Den Internationale Domstol (ICJ) indikerer, at indholdet af de to hjemler til selvforsvar i det væsentlige er identisk.⁵⁵ Det forudsættes derfor i dette notat, at indholdet af retten til selvforsvar i artikel 51 på stort set alle betydningsfulde spørgsmål udtrykker det samlede indhold af staternes ret til selvforsvar.⁵⁶

Artikel 51 i FN-pagten foreskriver, at intet i FN-pagten

”skal indskrænke den naturlige ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar i tilfælde af et væbnet angreb mod et medlem af de Forenede Nationer, indtil sikkerhedsrådet har truffet de fornødne forholdsregler til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed.”⁵⁷

Ordlyden af artikel 51 viser, at selvforsvar ikke kun kan udøves af den stat, der er udsat for et væbnet angreb, men også *kollektivt*

53 Simma 2012, *The Charter of the United Nations: A Commentary*, s. 1342.

54 Den Internationale Domstol 1986, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, 14. pr. 193, se også pr. 176.

55 Den Internationale Domstol 2004, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, 136, pr. 87, 138-139. Se også Den Internationale Domstol 2005, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, I.C.J. Reports 2005, 168, pr. 118, 128, 130-131, 140-149.

56 Se også diskussionen i Henriksen 2010, *Krigens folkeret – og international væbnet terrorbekæmpelse*, s. 63-68.

57 FN 1945, ”De Forenede Nationers Pagt”, art. 51.

af andre stater, der handler på vegne af den stat, der er udsat for angrebet. NATO og den såkaldte 'musketer-ed' i artikel 5 i Atlantpagten, hvorefter et angreb på et medlem af alliancen skal anses for at udgøre et angreb på alle medlemmer, er baseret på retten til kollektivt selvforsvar. Den Internationale Domstol har dog udtalt, at udøvelse af kollektivt selvforsvar er betinget af, at den stat på hvis vegne selvforsvaret udøves har anmodet om bistand fra andre stater.⁵⁸

Retten til selvforsvar udløses som berørt af et *væbnet angreb*. Praksis fra Den Internationale Domstol indikerer, at et angreb skal være af en vis styrke og intensitet for at kunne kvalificere som et væbnet angreb i henhold til artikel 51.⁵⁹ Det er nærliggende at antage, at konkret magtanvendelse skal forårsage meget alvorlige skadevirkninger, herunder betydelige tab af menneskeliv og omfattende materielle ødelæggelser for at kunne udgøre et "væbnet angreb".⁶⁰ Det er imidlertid uden betydning, hvilken type våben, der anvendes.⁶¹ Enkelte stater har i forhold til kravet om, at magtanvendelse skal overstige en vis styrke og intensitet for at kunne udgøre et væbnet angreb gjort gældende, at det ikke altid er retvisende at vurdere umiddelbart enkeltstående og mindre alvorlige angreb i isolation, hvis disse angreb må anses for at være led i en længere serie af angreb mod staten. I sådanne tilfælde bør det nemlig være den *kumulerede effekt* af serien af angreb, der vurderes. Selvom denne såkaldte 'accumulation of events' doktrin er

58 Den Internationale Domstol 1986, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, 14, pr. 199.

59 Den Internationale Domstol 1986, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, 14, pr. 191 og 195; Den Internationale Domstol 2003, *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment, I.C.J. Reports 2003, 161, pr. 191. Se også FN 1974, "Resolution 3314", 14. december 1974, art. 2.

60 Dinstein 2011, *War, Aggression and Self-Defence*, s. 208.

61 Den Internationale Domstol 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, 226, pr. 38-39.

kontroversiel, finder den en vis støtte i praksis fra Den Internationale Domstol⁶² og i litteraturen.⁶³

Angreb på en stats territorium eller på statens militære installationer og/eller militære styrker i udlandet vil kunne udgøre et væbnet angreb, der udløser en ret til selvforsvar.⁶⁴ Den Internationale Domstol har indikeret, at det samme vil være tilfældet for så vidt angår angreb på en stats ambassader eller diplomatisk personale.⁶⁵ Det er derimod ikke klart, om et angreb på en stats civile borgere, såsom turister, også vil kunne anses for at udgøre et angreb på den stat, hvori borgerne er statsborgere.⁶⁶

Det har været genstand for meget debat, om angreb fra private aktører kan være egnede til at udgøre et væbnet angreb i henhold til artikel 51. Selvom spørgsmålet endnu ikke er endelig afklaret, synes det efterhånden at være den overvejende opfattelse i litteraturen – ikke mindst på grund af den internationale reaktion på terrorangrebene i USA den 11. september 2001 – at privates angreb *kan* udløse en ret til selvforsvar.⁶⁷ Kravet om nødvendighed (se herom nedenfor) tilsiger, at retten til selvforsvar mod en privat aktør først udløses, hvis den stat, hvori aktøren opholder sig, mangler enten viljen eller evnen til at standse den private aktørs angreb.

Artikel 51 i FN-pagten foreskriver, at retten til selvforsvar udløses ”i tilfælde af” et væbnet angreb, og det klare udgangspunktet er derfor, at det først er fra det tidspunkt, hvor et væbnet angreb *er* indledt, at en stat lovligt kan indlede sit selvforsvar. En stat, der føler sig truet af en anden stats adfærd, kan indbringe den tru-

62 Den Internationale Domstol 1986, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, 14, pr. 231; Den Internationale Domstol 2003, *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment, I.C.J. Reports 2003, 161, pr. 64

63 Dinstein 2011, *War, Aggression and Self-Defence*, s. 206-207; Simma 2012, *The Charter of the United Nations: A Commentary*, s. 1409; Ruys 2010, ‘Armed Attack’ and Article 51 of the UN Charter: Evolutions in Customary Law and Practice, s. 169-174.

64 FN 1974, ”Resolution 3314”, 14. december 1974, art. 3.

65 Den Internationale Domstol 1980, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, Judgment, I.C.J. Reports 1980, 3, pr. 57.

66 Se diskussionen i Henriksen 2010, *Krigens folkeret – og international væbnet terrorbekæmpelse*, s. 84-86.

67 Se diskussionen i Henriksen 2014, *Jus ad Bellum and American Targeted Use of Force to Fight Terrorism Around the World*.

ende adfærd for FN's Sikkerhedsråd men må ikke gribe til magt. Det antages dog også – eventuelt i medfør af sædvaneretten – at en stat i henhold til et princip om såkaldt *anticiperet* selvforsvar rent undtagelsesvis må gribe til selvforsvar mod en overhængende trussel om et forestående angreb i tidsrummet umiddelbart før angrebet materialiserer sig.⁶⁸ Anticiperet selvforsvar er forskellig fra såkaldt *forebyggende* selvforsvar, der ikke udøves for at imødegå et umiddelbart forestående angreb, men derimod for at eliminere en fremtidig risiko for, at en modpart på et endnu uvist tidspunkt vil iværksætte et angreb. Forebyggende selvforsvar er ikke foreneligt med staters ret til selvforsvar.

Lovlige selvforsvarshandlinger skal være både nødvendige og proportionale.⁶⁹ Kravet om *nødvendighed* ligger i forlængelse af staternes generelle pligt til at afstå fra at anvende væbnet magt i deres internationale relationer, og i stedet søge at løse deres fredstruende konflikter ved fredelige midler eller alternativt indbringe dem til kollektiv behandling i FN's Sikkerhedsråd. Retten til selvforsvar forbeholdes derfor de situationer, hvor det ikke er muligt for den stat, der er udsat for et væbnet angreb at afværge truslen på fredelig vis. Nødvendighedskravet betyder som berørt oven for bl.a., at retten til selvforsvar mod en privat aktør er betinget af, at den stat, hvori den private aktør opholder sig mangler enten viljen eller evnen til at gribe effektivt ind over for aktøren. Magtanvendelse, der ikke anses for at være nødvendig betegnes ofte som et *repressalie*, der er en ellers som udgangspunkt folkeretsstridig handling, som en stat kan være berettiget til at foretage

68 FN 2004, Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change: *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, pr. 188.

69 Den Internationale Domstol 1986, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, 14, pr. 176; Den Internationale Domstol 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, 226, pr. 41; Den Internationale Domstol 2003, *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment, I.C.J. Reports 2003, 161, pr. 76-77 og Den Internationale Domstol 2005, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, I.C.J. Reports 2005, 168, pr. 147.

som en reaktion på en anden stats retsstridige handling. Væbnede repressalier er uforenelige med folkeretten.⁷⁰

Kravet om *proportionalitet* betyder, at selvforsvarshandlinger skal stå i et rimeligt forhold til det angreb, som selvforsvaret har til formål at imødegå. Det betyder i praksis, at det kun er de handlinger, der må anses for at være nødvendige for at standse det væbnede angreb, der vil være forenelige med retten til selvforsvar. Den Internationale Domstol har endvidere bemærket, at kravet om proportionalitet fordrer, at selvforsvar skal udøves inden for rammerne af den humanitære folkeret.⁷¹ Proportionalitetsvurderinger er meget konkrete og ofte vanskelige at foretage. Det gælder især i tilfælde af selvforsvar mod private aktører, såsom terrororganisationer.

Det er den stat, der udøver selvforsvar, der bærer bevisbyrden for, at betingelserne for udøvelse af denne ret er opfyldt, herunder at selvforsvarshandlingerne er både nødvendige og proportionale.⁷²

Andre undtagelser til magtanvendelsesforbuddet i artikel 2, stk. 4?

FN-pagten rummer ikke flere udtrykkelige undtagelser til magtforbuddet i FN-pagten artikel 2, stk. 4, end Sikkerhedsrådets beføjelse til at bemyndige brug af magt og staternes ret til selvforsvar. Enkelte stater har ikke desto mindre gjort gældende, at international magtanvendelse, der har til formål at afværge/ afhjælpe en igangværende eller umiddelbart forestående humanitær katastrofe, eventuelt som følge af omfattende krænkelse af en civil befolknings grundlæggende menneskerettigheder – også betegnet ”humanitær intervention” – rent undtagelsesvis kan være

70 Den Internationale Domstol 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*, 226, pr. 46. Se også Den Internationale Lovkommission 2001, *Draft Articles on responsibility of States for internationally wrongful acts*, art. 50, stk. 1, litra a; FN 1970, ”Resolution 2625”, 24. oktober 1970.

71 Den Internationale Domstol 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*, 226, pr. 42.

72 Den Internationale Domstol 2003, *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, *Judgment, I.C.J. Reports 2003*, 161, pr. 51.

forenelig med folkeretten selv i fraværet af en bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet.

En ret til sådan 'unilateral' humanitær intervention kan opstå i folkeretlig sædvane, hvis der kan påvises en udbredt statspraksis for humanitære interventioner uden FN mandat, der nyder opbakning blandt et stort antal stater.⁷³ Der er imidlertid indtil videre kun ganske få stater, der har påberåbt sig en egentlig "ret" til humanitær intervention uden bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet, og den overvejende opfattelse blandt stater og eksperter i den folkeretlige litteratur er, at unilaterale humanitære interventioner ikke er forenelige med folkeretten.⁷⁴

73 Se diskussionen i Henriksen og Schack 2013, Lovligheden af en humanitær intervention i Syrien.

74 Henriksen og Schack 2013, Lovligheden af en humanitær intervention i Syrien; Se også Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, s. 74 og Simma 2012, *The Charter of the United Nations: A Commentary*, s. 224-226. For bidrag med samme konklusion fra danske folkerets eksperter, se Dansk Udenrigspolitisk Institut 1999, *Humanitær Intervention: Retlige og politiske aspekter*, s. 126; Henriksen & Schack 2013, Lovligheden af en humanitær intervention i Syrien, s. 397-398; Henriksen 2017, *International Law*, s. 280-282; Rytter 2001, *Humanitarian Intervention without the Security Council: From San Francisco to Kosovo – and Beyond*; Frederik Harhoff gør gældende, at folkeretten ikke for nuværende er i stand til at besvare, om humanitær intervention er tilladt eller ej, se bl.a. forfatteren i Harhoff 2001, *Unauthorised Humanitarian Interventions – Armed Violence in the Name of Humanity?*, s. 118 og i Harhoff m.fl. 2017, *Folkeret*, s. 381. Mere positiv er Ole Spiermann, der gør brug af ansvarsfrihedsgrunden nødret, se forfatteren i Spiermann 2002, *Humanitarian Intervention as a Necessity and the Threat or Use of Jus Cogens*, og i Spiermann 2006, *Moderne Folkeret*, s. 130.

Kilder og litteratur

Publiceret kildemateriale

- Dansk Udenrigspolitisk Institut (1999). *Humanitær Intervention: Retlige og politiske aspekter*. København: DUPI.
- Den Internationale Lovkommission (2001). *Draft Articles on responsibility of States for internationally wrongful acts* (A/56/10). http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (6. november 2017).
- FN (1945). "De Forenede Nationers Pagt", 26. juni 1945. <http://www.un.org/en/charter-united-nations/> (8. november 2017).
- FN (1969). *Wienerkonventionen om traktatretten*, 23. maj 1969. <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf> (8. november 2017).
- FN (1970). "Resolution 2625", vedtaget af FN's General Forsamling 24. oktober 1970. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2625\(XXV\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2625(XXV)) (16. august 2018).
- FN (1974). "Resolution 3314", vedtaget af FN's General Forsamling 14. december 1974. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314\(XXIX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314(XXIX)) (6. november 2017).
- FN (2004). Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change on: *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, 2. december 2004. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/565 (6. november 2017).
- Folketinget (1954). "Anden behandling af forslag til lov om det udenrigspolitiske nævn", 17. februar 1954, folketingsåret 1953-1954, 2. samling.
- Folketinget (2000). "Beretning om Det Udenrigspolitiske Nævns inddragelse i forbindelse med beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde (afgivet på baggrund af regeringens hånd-

- tering af sagen om sanktioner mod Østrig)", afgivet af Det Udenrigspolitiske Nævn, bilag 140, beretning nr. 3, 13. marts 2000, folketingsåret 1999-2000. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19991/udvtilag/upn/ftdel_bilag140.htm (16. august 2018).
- Folketinget (2008). "B 32 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk sømilitært bidrag til ledsagelse af skibe med nødhjælp til Somalia chartret af FN's Verdensfødevareprogram", 15. januar 2008, folketingsåret 2007-2008, 2. samling. <http://www.ft.dk/samling/20072/beslutningsforslag/b32/index.htm> (18. december 2017).
- Folketinget (2008). "B 33 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse med sømilitært bidrag til styrkelse af den maritime sikkerhed ved Afrikas Horn", 15. januar 2008, folketingsåret 2007-2008, 2. samling. <http://www.ft.dk/samling/20072/beslutningsforslag/b33/index.htm> (13. november 2017).
- Folketinget (2009). "B 59 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militært bidrag til NATO's Operation Ocean Shield som led i den internationale indsats mod pirateri ud for Afrikas Horn", 19. november 2009, folketingsåret 2009-2010. <http://www.ft.dk/samling/20091/beslutningsforslag/b59/index.htm> (13. november 2017).
- Folketinget (2015). "Beretning om ministres ansvar over for Folketinget", afgivet af Udvalget for Forretningsordenen, bilag 20, beretning nr. 6, 2. marts 2015, folketingsåret 2014-2015. <http://www.ft.dk/samling/20141/almdel/ufo/bilag/20/index.htm> (6. november 2017).
- Folketinget (2016). "Redegørelse fra den tværministerielle arbejdsgruppe om Folketingets inddragelse ved anvendelsen af den militære Computer Network Attack (CNA)-kapacitet", afgivet af Det Udenrigspolitiske Nævn og Forsvarsudvalget, UPN Bilag 291, FOU Bilag 170, 12. september 2016, folketingsåret 2015-2016. <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/upn/bilag/291/index.htm> (6. november 2017).
- Forfatningskommissionen (1953). *Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*. København: J. H. Schultz A/S.
- Højesteret (2010). "Dom i Irak-sagen", pressemeddelelse, 17. marts

2010. <http://www.hoejesteret.dk/hoejesteret/nyheder/pressemeddelelser/Pages/DomiIrak-sagen.aspx> (15. november 2017).
- International Court of Justice (1971). *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports* 1971, p. 16.
- International Court of Justice (1980). *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, *Judgment*, *I.C.J. Reports* 1980, p. 3.
- International Court of Justice (1986). *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. *Merits*, *Judgment*, *I.C.J. Reports* 1986, p. 14.
- International Court of Justice (1996). *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports* 1996, p. 226.
- International Court of Justice (2003). *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports* 2003, p. 161.
- International Court of Justice (2004). *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports* 2004, p. 136.
- International Court of Justice (2005). *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports* 2005, p. 168.
- Lovtidende (1923). "Lov om Nedsættelse af et udenrigspolitisk Nævn", lov nr. 137, 13. april 1923.
- Lovtidende (1954). "Lov om Det udenrigspolitiske nævn", lov nr. 54, 5. marts 1954.
- Rigsdagen (1953). "Danmarks Riges Grundlov", 5. juni 1953. <http://www.grundloven.dk/> (16. august 2018).
- Rigsdagen (1953). "Første behandling af forslag til Danmarks Riges Grundlov m. m.", 10. februar 1953, Rigsdagsåret 1952-1953, 2. samling.
- Ugeskrift for Retsvæsen (2010). "Grundlovssagen om Irak-krigen", Højesterets dom af 17. marts 2010.

Litteraturliste

Andersen, Poul (1954). *Dansk Statsforfatningsret*. København: Gyl-

dendal.

Busck, Lars (1988). *Folketingets kontrol med forvaltningen*. København: Gads Forlag.

Christensen, Jens Peter (1997). *Ministeransvar*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, Jens Peter, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen (2015). *Grundloven med kommentarer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, Jens Peter, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen (2016). *Dansk Statsret*, 2. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Dalsgaard, Jens Christian og Helle Krunke (2016). Hvem beslutter om Danmark kan gå i krig? I: P.V. Kessing og A. Laursen (red.), *Robust mandat – juridiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. århundrede*, s. 77-107. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Danielsen, Jens Hartig (2007). Den udenrigspolitiske kompetence og brug af militære magtmidler. *Ugeskrift for Retsvæsen*, afd. B, s. 259-267.

Dinstein, Yoram (2001). *War, Aggression and Self-Defence*, 5. udgave. Cambridge: Cambridge University Press.

Espersen, Ole (2006). § 19 Afsnit 4. I: Henrik Zahle (red.), *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, s. 188-192. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Germer, Peter (2012). *Statsforfatningsret*, 5. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Harhoff, Frederik (2001). Unauthorised Humanitarian Interventions – Armed Violence in the Name of Humanity? *Nordic Journal of International Law* 70(1), s. 65-119.

Harhoff, Frederik, Sten Schaumburg-Müller, Birgit Feldtmann, Bugge Thorbjørn Daniel, Ulrike Barten og Kenneth Øhlenschläger Buhl (2017). *Folkeret*. København: Hans Reitzels Forlag.

Henriksen, Anders (2010). *Krigens folkeret – og international væbnet terrorbekæmpelse*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Henriksen, Anders (2014). Jus ad Bellum and American Targeted Use of Force to Fight Terrorism Around the World. *Journal of*

- Conflict and Security Law* 19(2), s. 211-250.
- Henriksen, Anders (2017). *International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Henriksen, Anders og Marc Schack (2013). Lovligheden af en humanitær intervention i Syrien. *Ugeskrift for Retsvæsen*, afd. B, s. 393-399.
- Krunke, Helle (2003). *Den udenrigspolitiske kompetence*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Krunke, Helle (2006). § 19 Afsnit 5. I: Henrik Zahle (red.), *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, s. 192-195. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Ross, Alf (1966). *Dansk Statsforfatningsret I*. København: Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck.
- Ruys, Tom (2010). 'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter: *Evolutions in Customary Law and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rytter, Jens Elo (2001). Humanitarian Intervention without the Security Council: From San Francisco to Kosovo – and Beyond. *Nordic Journal of International Law* 70(1), s. 121-160.
- Rytter, Jens Elo (2015). Ministres oplysningspligt over for Folketinget, *Juristen*, s. 148-158.
- Simma, Bruno (red.) (2012). *The Charter of the United Nations: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- Spiermann, Ole (2002). Humanitarian Intervention as a Necessity and the Threat or Use of Jus Cogens. *Nordic Journal of International Law* 71(4), s. 523-543.
- Spiermann, Ole (2006). *Moderne Folkeret*, 3. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, Max (1969). *Statsforfatningsret*. København: Juristforbundets Forlag.
- Taksøe-Jensen, Peter (2006). § 19 Afsnit 1-3. I: Henrik Zahle (red.), *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, s. 177-188. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Zahle, Henrik (2001). *Dansk forfatningsret 2, regering, forvaltning og dom*, 3. udgave. København: Christian Ejlers' Forlag.

Titel:

Hvorfor gik Danmark i krig?

År:

2019

Design og tryk:

Rosendahls a/s

Publikationen kan bestilles hos

Rosendahls Lager og Logistik

Tlf: 43 63 23 00

distribution@rosendahls.dk

Pris

350 kroner (inkl. moms), eksklusiv ekspeditionsgebyr

Værket sælges kun samlet

ISBN: 978-87-91366-00-0 Bind 1-4 samlet

ISBN (elektronisk udgave): 978-87-91366-01-7 Bind 1-4 samlet

Dette bind er skrevet af

Regin Schmidt, ph.d. & dr.phil.

Lektor ved Saxo-Instituttet

Københavns Universitet

Anders Wivel, ph.d.

Professor (MSO) ved Institut for Statskundskab

Københavns Universitet

Clara Lyngholm Mortensen, stud.soc.

Forskningsassistent ved Saxo-Instituttet

Københavns Universitet

Jens Elo Rytter, ph.d.

Professor ved Det Juridiske Fakultet

Københavns Universitet

Anders Henriksen, ph.d.

Chef for Center for Terroranalyse

Politiets Efterretningstjeneste

